

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
EAESP - Escola Administração de Empresas de São Paulo
Curso de doutorado em administração pública e governo

Tese de Doutorado apresentada por
FLÁVIO CARNEIRO GUEDES ALCOFORADO

Título
OBSTÁCULOS À IMPLEMENTAÇÃO DA REFORMA GERENCIAL: AS
ORGANIZAÇÕES SOCIAIS

Professor Orientador Acadêmico
NELSON MARCONI

São Paulo, abril de 2012.

Dedicatória

Dedico esta tese aos meus mestres, que me ensinaram e orientaram para que fosse possível chegar ao estágio atual na academia, na vida executiva e nos aspectos individual e pessoal.

Nos ensinamentos e orientações acadêmicas que me formaram quanto à visão do Estado, da administração pública e da sociedade brasileira, Luiz Carlos Bresser Pereira, Nelson Marconi e Carmen Migueles.

No exemplo como dirigentes executivos na administração pública, Cláudia Costin, Antonio Anastasia, Maria Stella Gregori, Paulo Figueiredo e Carlos Alberto Fernandes.

Na minha formação como indivíduo e na base de meus valores e conduta, aos meus pais, Luciano e Lígia.

Agradecimentos

É importante registrar o reconhecimento à colaboração de algumas pessoas e instituições que tiveram fundamental participação na minha jornada durante o curso de doutorado e na elaboração desta tese e que me propiciaram o acesso às informações necessárias, além de fazerem recomendações sobre os assuntos tratados.

Outras pessoas tiveram papel importante, também, no apoio necessário ao meu incentivo e equilíbrio para concluir um curso de doutorado e elaborar uma tese, tendo que dar conta de todos os afazeres de trabalho como executivo de que não pude abdicar – e que só aumentaram no período, tendo suprimido muitas vezes o convívio pessoal natural e prazeroso.

Desta forma, agradeço:

Ao meu orientador e amigo Nelson Marconi, pelo incentivo, paciência e a demonstração de preocupação e cobrança para exigir os resultados do trabalho e o cumprimento dos prazos.

Aos membros da banca: Professores Luiz Carlos Bresser-Pereira, Fernando Abrucio, Evelyn Levy e Enrique Saravia.

Aos meus atuais chefes na Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, Prefeito Eduardo Paes e Secretário Hans Dohmann, pela possibilidade de conciliar o intenso trabalho de todos os dias com a realização do curso de doutorado e da elaboração da tese.

Ao Governador Antonio Anastasia e a Secretária Renata Vilhena, meus chefes durante a primeira metade do curso, que também possibilitaram a compatibilidade com o trabalho então desenvolvido em Minas Gerais.

Aos amigos e colegas de trabalho do CeMAIS – Centro Mineiro de Alianças Intersetoriais e da Secretaria Municipal de Saúde e Defesa Civil do Rio de Janeiro: Maria Ozana Gomes, Ana Carolina Lara, Karla Damiani, Gustavo Borges, Rachel Greco e Tiago Cacique, pelo apoio e colaboração do dia a dia e pela parceria nos momentos de tensão e urgência dos nossos trabalhos.

A Daniel Gonzaga, pelo incentivo e paciência.

Aos meus pais, Lúgia e Luciano, minha avó Lúgia e meus irmãos Carlos Eduardo, Renata e Adriana pela amizade e presença constante.

Epígrafe

A disciplina “fabrica” indivíduos; ela é a técnica específica de um poder que toma os indivíduos ao mesmo tempo como objetos e como instrumentos de seu exercício. Não é um poder triunfante que, a partir de seu próprio excesso, pode-se fiar em seu superpoderio; é um poder modesto, desconfiado, que funciona a modo de uma economia calculada, mas permanente.

Humildes modalidades, procedimentos menores, se os compararmos aos rituais majestosos da soberania ou aos grandes aparelhos do Estado. E são eles justamente que vão pouco a pouco invadir essas formas maiores, modificar-lhes os mecanismos e impor-lhes seus processos.

(Foucault, 1987:143)

RESUMO

O objetivo do trabalho é investigar os obstáculos à implementação do modelo de Organizações Sociais no Brasil, especialmente na área de Ciência e Tecnologia do Governo Federal, pretendendo demonstrar que os controles previstos para a reforma gerencial da Administração Pública foram adicionados aos controles clássicos já utilizados, causando uma sobreposição de controles no modelo OS, que passou a ter que aferir os resultados, adotar mecanismos de transparência e *accountability* e, também, utilizar-se dos controles clássicos de procedimentos previstos na teoria burocrática.

Para se comprovar a hipótese do trabalho foi realizada uma discussão das teorias burocrática, NPM e gerencial da administração pública, pesquisa documental junto ao Ministério da Ciência e Tecnologia, ao Tribunal de Contas da União e nas normas legais e infra-legais relacionadas ao tema, além da utilização de entrevistas com atores das cinco OS ligadas ao MCT e outros importantes no processo de implantação do modelo OS na esfera federal.

A análise mostrou que os pressupostos da reforma gerencial aplicáveis ao modelo OS vem sendo utilizados e as entidades apresentam resultados satisfatórios quanto à agilidade e a gestão por resultados por meio de contratos de gestão, mas que os controles previstos para o modelo gerencial se somaram aos controles clássicos, do paradigma burocrático, já praticados nos órgãos da administração pública.

ABSTRACT

The objective of this work is to investigate the obstacles to the implementation of the Quasi-Autonomous non-Governmental Organizations model in Brazil, particularly in the Science and Technology field of the Federal Government, with the purpose of demonstrating that stipulated controls for managerial reform of Public Administration were added to classic controls already in use, creating an overlap of controls in the Quangos model, which now has to check results, adopt transparency and accountability mechanisms and also use classic controls of procedure stipulated by the theory of bureaucracy.

To verify our hypothesis, we discussed the theory of bureaucracy, NPM and managerial theory of Public Administration, researched documents of the Ministry of Science and Technology, the Brazilian Federal Accountability Office and the legal and infra-legal norms related to the theme. Furthermore, we interviewed actors of the five Quangos related to the MCT and other actors which are important to the process of implementation of the Quangos model in the federal sphere.

Our analysis demonstrated that managerial reform predicates applicable to the Quangos model have been used and the entities have reached satisfactory results regarding agility and management by results through contracts of management, but stipulated controls for the managerial model were added to classic controls, from the bureaucratic paradigm, already used in public administration organs.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	09
2. REFERENCIAL TEÓRICO	11
2.1. A Teoria Burocrática	11
2.2. NPM – New Public Management	19
2.3. A Teoria Gerencial	26
3. A REFORMA GERENCIAL BRASILEIRA DE 1995 E O MODELO DE ORGANIZAÇÕES SOCIAIS	38
4. CARACTERÍSTICAS DO MODELO DE ORGANIZAÇÕES SOCIAIS	43
4.1. A descrição e evolução do modelo de Organizações Sociais no âmbito da reforma gerencial do Estado Brasileiro de 1995	48
5. AS FORMAS DE CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL	56
5.1. Modelos de controle: dos procedimentos aos resultados	56
5.2. O Controle Social	59
5.3. Prestação de contas e <i>Accountability</i>	61
5.4. Mecanismos de controle adotados nas organizações sociais brasileiras	62
5.5. A responsabilização no modelo OS: considerações sobre controle social e <i>accountability</i>	66
6. O MÉTODO QUALITATIVO PARA A PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	70
7. A PESQUISA	76
7.1. Metodologia	76
7.2. O retrocesso burocrático	78
7.3. As entrevistas em profundidade	86
7.4. Institucionalidade da área de Ciência & Tecnologia no Brasil	89
7.5. Histórico da implantação das OS nas atividades de C & T do Governo Federal	93
7.6. A Adoção do modelo de Organizações Sociais	100
7.7. A visão dos Órgãos de Controle e Entidade Supervisora	106
7.7.1. Órgãos de controle	106
7.7.2. Entidade supervisora: a área de Supervisão e Monitoramento	109
7.8. As OS de Ciência e Tecnologia	112

7.8.1. ABTLuS – Associação Brasileira de Tecnologia de Luz Sincroton	113
7.8.1.1. A criação da ABTLuS e a sua qualificação como Organização Social	113
7.8.1.2. Os primeiros anos de operação da Organização Social	115
7.8.1.3. Apreciação do funcionamento do modelo OS	118
7.8.2. CGEE	120
7.8.2.1. A criação do CGEE e a sua qualificação como Organização Social	121
7.8.2.2. Os primeiros anos de operação da Organização Social	124
7.8.2.3. Apreciação do funcionamento do modelo OS	129
7.8.3. IDSM – Instituto de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá	132
7.8.3.1. Histórico	132
7.8.3.2. Impactos do Modelo OS sobre os Resultados da Entidade	133
7.8.3.3. Relacionamento institucional	134
7.8.3.4. Flexibilidade Operacional	134
7.8.4. IMPA – Instituto de Matemática Pura e Aplicada	135
7.8.5. RNP	139
7.8.5.1. A criação da RNP e a sua qualificação como Organização Social	139
7.8.5.2. Os primeiros anos de operação da Organização Social	140
7.8.5.3. Apreciação do funcionamento do modelo OS	142
8. O MODELO OS E A FINEP	145
9. OUTROS MODELOS AFINS	148
9.1. Centro de Biotecnologia da Amazônia – CBA	148
9.2. Bioamazônia	150
9.3. Centro de Excelência em Tecnologia Eletrônica Avançada – Ceitec	151
9.4. Agência de Bacias	152
9.5. Serviço Social Autônomo	152
9.6. Uma outra solução	153
10. CONCLUSÃO	156
11. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	166
APÊNDICES	172
ANEXOS	175

1. INTRODUÇÃO

Esta tese tem como objetivo investigar os obstáculos à implementação do modelo de Organizações Sociais no Brasil, especialmente na área de ciência e tecnologia da esfera Federal, tendo como base para a análise a teoria da reforma gerencial, iniciada na Administração Pública brasileira a partir da Reforma do Aparelho do Estado de 1995, e a teoria burocrática. Isto é, o trabalho visa constatar se o modelo de Organizações Sociais utilizado na área de Ciência & Tecnologia do Governo Federal logrou êxito e quais os obstáculos à sua implementação. A hipótese mais geral deste trabalho é que o modelo de Organizações Sociais implementado na área de Ciência e Tecnologia do Governo Federal tem sido alvo de sistema que contém mais mecanismos de controle que os adotados para a gestão de organizações estritamente estatais, tendo em vista que não houve substituição dos modos de controle, dos meios para os fins, e adicionalmente foi agregado o controle dos resultados aos controles clássicos já aplicáveis à administração pública. O objeto empírico de estudo dessa questão recairá sobre as Organizações Sociais de ciência e tecnologia ligadas ao Ministério da Ciência e Tecnologia (dado que, na esfera federal, é nesse ministério que existe o maior número de contratos de gestão com organizações sociais), assim como sobre a área técnica do Ministério que é responsável pela contratualização das metas junto a tais Organizações e o monitoramento dos resultados.

Para tal, o estudo realizará uma discussão teórica sobre os modelos de gestão pública, com ênfase para o gerencial, que resultou na criação das organizações sociais; levantará e apresentará o histórico de implantação do modelo de Organizações Sociais no nível federal; identificará os obstáculos à implementação do modelo OS na área de Ciência & Tecnologia do Governo Federal; verificará como estão sendo utilizados os controles na gestão das OS de C&T do Governo Federal; e analisará o estágio em que se encontra o modelo OS nos casos estudados.

A estrutura do trabalho é a seguinte: primeiramente faz-se uma discussão sobre a justificativa teórica e os princípios da Reforma Gerencial do Estado, para posteriormente ser apresentado o modelo de Organizações Sociais no Brasil, considerando a motivação do seu surgimento a partir da Reforma do Aparelho do Estado de 1995 e os principais pontos em discussão na literatura acadêmica sobre o modelo, seus limites e potencialidades. Discutem-se, então, as questões relacionadas à flexibilidade de gestão para os serviços de interesse público à luz da

teoria gerencial e os controles aplicados ao modelo das Organizações Sociais, realizando comparativo daqueles previstos na teoria burocrática com os preconizados na teoria da reforma gerencial, verificando a aplicabilidade de cada um deles no modelo analisado, a partir da análise de legislação, documentos e pesquisa realizada sobre a implementação do modelo de Organizações Sociais na área de ciência e tecnologia do Governo Federal. Nesta pesquisa foi feito levantamento, com base em entrevistas em profundidade e análise de documentação do surgimento do modelo OS na área, para as instituições de pesquisa do Ministério da Ciência e Tecnologia, assim como o estágio atual em que se encontra o modelo, assim como a visão dos órgãos de controle, das agências de fomento e das próprias organizações sociais. Foram identificadas as legislações aplicáveis ao modelo OS, assim como as normas infra-legais que vieram a regulamentar alguns dispositivos da lei federal nº 9.637/1998. Fez-se levantamento dos normativos e acórdãos do TCU – Tribunal de Contas da União sobre as prestações de contas das OS de C&T e as manifestações das consultorias jurídicas do MCT e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG, assim como a posição da Advocacia-Geral da União – AGU sobre o tema. Em seguida, a partir do resultado das entrevistas em profundidade realizadas na pesquisa de Alcoforado e Plonski (2007) foi realizada nova entrevista em profundidade com a área de monitoramento das OS no Ministério da Ciência e Tecnologia – MCT, a fim de validar os dados já coletados e buscar informações complementares.

Anova entrevista realizada no ano de 2011 junto à área de monitoramento das Organizações Sociais do Ministério da Ciência e Tecnologia, foi importante no intuito de validar a evolução os dados levantados na pesquisa original e buscar novas informações sobre o estado da arte do modelo, especialmente com relação aos entraves já observados sobre os modos de controle, a fim de fortalecer o argumento da hipótese deste trabalho de que houve uma sobreposição de controles previstos na teoria burocrática e na teoria gerencial da Administração Pública no modelo de Organizações Sociais federal.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

A primeira parte deste trabalho apresenta o referencial teórico sobre os modelos de gestão burocrático e gerencial da administração pública, a qual possibilitará posteriormente discutir a fundamentação teórica e a motivação para a Reforma Gerencial de 1995 e a implantação do modelo de organizações sociais.

2.1. A Teoria Burocrática

È possível afirmar que o movimento da reforma burocrática do final do século XIX ocorreu simultaneamente ao movimento da teoria científica de Frederic Taylor e a administração clássica de Henri Fayol, desenvolvidas para a administração de empresas, que previam, assim como a teoria burocrática, um sistema de regras rígidas e imutáveis, a divisão do trabalho que levava à superespecialização, a hierarquização das organizações e o alto nível de controle dos processos como forma de se atingir os objetivos da empresa. Segundo Morgan (2002:39):

Durante o século XIX, foram feitas muitas tentativas de codificar e promover idéias que pudessem levar a uma organização e administração eficiente do trabalho. No entanto, só no começo do século XX é que essas idéias foram sintetizadas numa teoria abrangente da organização e da administração.

Weber foi um dos primeiros teóricos que observou o paralelo entre a mecanização da indústria e as formas burocráticas de organização. Foi observado que a burocracia rotiniza o processo de trabalho numa organização do mesmo modo em que a máquina rotiniza a produção. Segundo Morgan, sobre as idéias de Weber (2002:40):

Em seu trabalho, encontramos a primeira definição abrangente de burocracia, como uma forma de organização que enfatiza

- a) Precisão,
- b) Velocidade,
- c) Clareza,
- d) Regularidade,
- e) Confiabilidade e
- f) Eficiência,

Alcançadas através da criação de:

- ✓ Uma divisão fixa de tarefas,
- ✓ Supervisão hierárquica e
- ✓ Regras e regulamentações detalhadas.

A administração pública burocrática, baseada no mérito profissional, foi implantada nos principais países europeus no final do século XIX; nos Estados Unidos, no começo do século XX; no Brasil, em 1936 (BRESSER-PEREIRA, 1996:10):

“A administração pública burocrática foi adotada para substituir a administração patrimonialista¹, que definiu as monarquias absolutas, na qual o patrimônio público e o privado eram confundidos.”

A administração burocrática moderna, com base na autoridade racional-legal weberiana, surgiu da necessidade de se estabelecer a distinção entre o público e o privado, mas também da separação entre o político e o administrador público (BRESSER-PEREIRA, 1996:10):

“É essencial para o capitalismo a clara separação entre o Estado e o mercado; a democracia só pode existir quando a sociedade civil, formada por cidadãos, distingue-se do Estado ao mesmo tempo que o controla.”

A administração burocrática é baseada no formalismo, na hierarquia, na rotina estabelecida, na divisão racional do trabalho e na divisão do trabalho segundo especializações, de modo que cada parte ou área da administração pública execute a mesma tarefa, da mesma forma e com controle (WEBER, 1980:16):

Tal como o assim chamado progresso em relação ao capitalismo tem sido o inequívoco critério para a modernização da economia, desde épocas medievais, assim também o progresso em relação ao funcionalismo burocrático caracterizado pelo formalismo de emprego, salário, pensão, promoção, treinamento especializado e divisão funcional do trabalho, áreas bem definidas de jurisdição, processos documentários, sub e super-ordenação hierárquicas tem sido o igualmente inconfundível padrão para a modernização do Estado, quer monárquico, quer democrático, pelo menos no que se refere a um Estado composto de grandes massas de povo, e não a um pequeno cantão com administração rotativa.

¹ Segundo Bresser-Pereira (1996:10): “Nesse tipo de administração, o Estado era entendido como propriedade do rei. O nepotismo e o empreguismo, senão a corrupção, eram a norma. Esse tipo de administração revelar-se-á incompatível com o capitalismo industrial e as democracias parlamentares, que surgem no século XIX.”

Segundo Weber (1980) quanto maior a estrutura administrativa do Estado, de uma empresa, de um partido político ou da igreja, maior é a sua burocratização, pois ela é que será responsável pelo êxito de cada organização. Segundo Weber (1980:17):

O “progresso” em direção ao Estado burocrático julgando e administrando segundo o direito e preceitos racionalmente estabelecidos tem hoje em dia estreitas relações com o desenvolvimento capitalista moderno. A moderna empresa capitalista baseia-se fundamentalmente no cálculo e pressupõe um sistema administrativo e legal cujo funcionamento pode ser racionalmente predito, em princípio pelo menos, em virtude de suas normas gerais fixas, exatamente como o desempenho de uma máquina.

A administração burocrática, então, foi defendida e adotada porque era a alternativa à administração patrimonialista do Estado, porém não logrou êxito no pressuposto da eficiência em que se baseava, especialmente por desenvolver estruturas administrativas lentas, gigantes, caras e insuladas². Segundo Bresser-Pereira (1996:10):

No momento em que o pequeno Estado liberal do século XIX deu definitivamente lugar ao grande Estado social e econômico do século XX, verificou-se que a administração burocrática não garantia nem rapidez, nem boa qualidade nem custo baixo para os serviços prestados ao público. Na verdade, a administração burocrática é lenta, cara, auto-referida, e pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos.

O combate ao clientelismo e ao personalismo dos governantes também foram os motes para a implementação de uma burocracia profissional no Brasil na década de 30, especialmente numa sociedade em que as relações pessoais norteiam as redes em todas as esferas e classes da sociedade. Segundo Nunes (1997:32):

Clientelismo e personalismo, entretanto, seriam enfrentados e tentativamente corrigidos, desde a década de 30, por decisões políticas que buscavam o universalismo de procedimentos, por leis que regulavam os empregos no serviço público, e pela criação de burocracias insuladas que não seriam receptivas a demandas fisiológicas e clientelistas oriundas dos partidos políticos.

Anteriormente à reforma burocrática, os governos funcionavam à mercê das bases políticas partidárias, com suas decisões operacionais despidas de planejamento, sem ter como horizonte

² Nunes (1997) adotou a expressão “burocracia insulada” para designar as agências criadas com o regime democrático de 1946, com forte viés burocrático e auto-referidas, como forma de combater o clientelismo presente no regime autoritário do período 1930-1945.

que o orçamento disponível deveria arcar com as despesas necessárias ao funcionamento dos serviços públicos para todo o ano fiscal. Segundo Barzelay (1998:39):

Imaginemos como funcionaría el gobierno si cada decisión operativa – incluso la contratación y el despido de personal – se tomara sobre bases políticas partidistas; si muchas dependencias gastaran todas sus asignaciones anuales durante los tres primeros meses del año fiscal; si las partidas se asignaran a las dependencias sin que ninguna de ellas hubiera formulado un presupuesto de ingresos y egresos para la jurisdicción en general, y si ningún órgano ni persona del Poder Ejecutivo tuviera autoridad para supervisar las actividades de las dependencias gubernamentales.³

A reforma burocrática veio, então, como uma contraposição à situação anteriormente instalada da gestão governamental, procurando extirpar o máximo de discricionariedade possível por parte dos governantes e impondo uma lógica racional legal focada em regras rígidas e imutáveis, gerais para toda a administração pública. Segundo Barzelay (1998:39):

Como resultado de esta influencia, actualmente la mayor parte de los estadounidenses dan por sentado que las decisiones administrativas deben tomarse de una manera seria y competente, que el Poder Ejecutivo debe organizarse jerárquicamente, que la mayoría de los jefes de las dependencias deben ser nombrados por el Ejecutivo en jefe, que el proceso de asignaciones debe empezar cuando este funcionario somete un presupuesto general a la consideración de la legislatura, que la mayor parte de los puestos deben ser ocupados por personas calificadas, que los materiales de trabajo se deben comprar a proveedores responsables con base en criterios objetivos, y que los sistemas de control fiscal y de rendición de cuentas deben ser confiables.⁴

Essa contraposição ao patrimonialismo e ao clientelismo presentes na estrutura do Estado formou uma base importante para a defesa de uma administração pública burocrática, baseada

³ Imaginemos como funcionaria o governo se todas as decisões operacionais - incluindo a contratação e demissão de funcionários – fossem tomadas com base na política partidária; se muitas agências gastassem todas as suas dotações anuais durante os três primeiros meses do ano fiscal; se os íténsão atribuídas aos órgãos sem que nenhum deles tenha elaborado um orçamento de receitas e despesas para todas as suas atividades, e se nenhum pessoa ou órgão do Poder Executivo tivesse autoridade para fiscalizar as Atividades das agências governamentais. (Livre tradução).

⁴ Como resultado dessa influência, atualmente a maior parte dos estadounidenses concordam que as decisões administrativas devem ser tomadas de maneira séria e competente, que o Poder Executivo deve organizar-se hierarquicamente, que a maioria dos chefes das agências devem ser nomeados pelo Chefe de Governo, que as atividades dos órgãos devem começar quando o Poder executivo submete um orçamento geral à apreciação do Poder Legislativo, que a maior parte dos cargos devem ser ocupados por pessoas qualificadas, que os insumos devem ser comprados de fornecedores responsáveis com base em critérios objetivos, e que os sistemas de controle fiscal e de prestação de contas devem ser confiáveis. (Livre tradução).

na profissionalização, na impessoalidade, no controle *a priori* dos processos e no poder racional legal. Como consta a definição do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (CÂMARA DA REFORMA DO ESTADO, 1995:20):

Administração Pública Burocrática – Surge na segunda metade do século XIX, na época do Estado Liberal, como forma de combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista. Constituem princípios orientadores do seu desenvolvimento a profissionalização, a idéia de carreira, a hierarquia funcional, a impessoalidade, o formalismo, em síntese, o poder racional legal. Os controles administrativos visando evitar a corrupção e o nepotismo são sempre *a priori*. Parte-se de uma desconfiança essencial nos administradores públicos e nos cidadãos que a eles dirigem demandas. Por isso são sempre necessários controles rígidos dos processos, como por exemplo na administração de pessoal, nas compras e no atendimento a demandas.

A administração pública burocrática procura estabelecer uma predição, estabelecendo padrões de atuação dos servidores públicos por meio de regulamentos exaustivos, ênfase na impessoalidade, como forma de se estabelecer o mérito tanto no ingresso quanto na progressão na carreira. Costin (2010:32) define alguns princípios básicos da administração pública burocrática:

- Formalismo – atividades, estruturas e procedimentos estão codificados em regras exaustivas para evitar a imprevisibilidade e instituir maior segurança jurídica nas decisões administrativas;
- Impessoalidade – interessa o cargo e a norma, e não a pessoa em sua subjetividade. Por isso, carreiras bem estruturadas em que a evolução do funcionário possa ser prevista em bases objetivas são próprias desta forma de administração;
- Hierarquização – a burocracia contém uma cadeia de comando longa e clara, em que as decisões obedecem a uma lógica de hierarquia administrativa, prescrita em regulamentos expressos, com reduzida autonomia do administrador;
- Rígido controle de meios – para se evitar a imprevisibilidade e introduzir ações corretivas a tempo, um constante monitoramento dos meios, especialmente dos procedimentos adotados pelos membros da administração no cotidiano de suas atividades.

Segundo Weber (2009), no caso da “dominação de caráter racional”, que caracteriza a administração burocrática, baseada em estatutos, toda a organização deve obedecer à “ordem impessoal, objetiva e legalmente estatuída e aos *superiores* por ela determinados”, por conta da legalidade formal de seus dispositivos e regras. Segundo Barzelay (1998:22):

De ello sigue que los instrumentos apropiados de la reforma son los controles provenientes de niveles superiores: reglas precisas para cubrir todas las

circunstancias posibles, investigadores para erradicar la corrupción y estrecha supervisión de unidades *staff* pertenecientes al entorno inmediato del funcionario principal.⁵

O paradigma burocrático não prevê a inteligência ou criatividade nos processos de trabalho, especialmente porque pressupõe a menor existência possível de espaço para a discricionariedade do servidor público. “A idéia é que esta postura aniquilasse a corrupção, a arbitrariedade e a indolência”. Barzelay (1998).

Segundo Costin (2010), enquanto o Estado desempenhou papéis delimitados à proteção dos contratos, segurança pública interna e externa e arbitragem de conflitos, o modelo burocrático atendeu à demanda de funcionamento da administração pública, permeado de influências da administração patrimonialista.

Há uma contradição no paradigma burocrático relacionado ao tipo de “dominação racional-legal” definido por Weber, que o torna ineficiente, especialmente quando se adota um modelo de administração para um mundo dinâmico, em permanente mutação e com velocidade de inovação. O caráter “racional” é relacionado aos meios para alcançar os objetivos pretendidos e o caráter “legal” significa que estes meios devem estar descritos em lei, o que torna a possibilidade de mudança na forma de se conduzir os processos, inviável. Segundo Bresser-Pereira (2009b:209):

Esse sistema continha uma contradição intrínseca: em um mundo em mudança contínua e cada vez mais acelerada, é impossível ser ao mesmo tempo racional e legal. É impossível ser racional definindo em lei os objetivos específicos a serem alcançados e os meios a serem seguidos: a lei pode definir de modo genérico os objetivos e os meios, mas sua especificação competente depende necessariamente de uma tomada de decisão caso a caso.

Com a expansão das atividades do Estado no século XX, com a incorporação de atividades econômicas e sociais, com a provisão crescente de serviços sociais de educação, saúde, cultura, previdência, assistência social e pesquisa científica, além dos papéis econômicos de regulação da economia interna e das relações econômicas internacionais, estabilidade da moeda e do sistema financeiro, ampliados pela provisão de serviços públicos e de infra-

⁵ Os instrumentos apropriados da reforma são os controles provenientes de níveis superiores: regras precisas para cobrir todas as circunstâncias possíveis, auditores para erradicar a corrupção e estreito monitoramento de unidades *staff* pertencentes ao entorno imediato do funcionário principal. (Livre Tradução).

estrutura, o problema da eficiência, até então negligenciado pelo paradigma burocrático tornou-se essencial (BRESSER-PEREIRA, 1996).

A reforma gerencial no Brasil começou a ser delineada ainda nos anos 30, com a primeira reforma administrativa, quando esta previu a criação das autarquias, como parte da administração indireta, descentralizada, e não devendo obedecer a todos os requisitos formais da administração direta. Segundo Bresser-Pereira (1996:12):

“Os princípios da administração burocrática clássica foram introduzidos no país através da criação, em 1936, do DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público.”

Estes princípios foram delineados apesar de essa reforma ter predominância dos princípios da administração burocrática, como forma de se contrapor e combater o patrimonialismo predominante na esfera pública. Segundo Bresser-Pereira (1996:12):

A criação do DASP representou não apenas a primeira reforma administrativa do país, com a implantação da administração pública burocrática, mas também a afirmação dos princípios centralizadores e hierárquicos da burocracia clássica.

Mas é no final dos anos 60 que se verifica a primeira tentativa de se inserir na administração pública brasileira a administração gerencial, com a edição do Decreto-Lei nº 200, de 1967, dando-se muita ênfase à descentralização e conferindo autonomia de gestão à administração indireta⁶, transferindo às organizações descentralizadas as atividades de prestação e produção de bens e serviços. Essa reforma foi comandada por Amaral Peixoto, sob a inspiração das idéias de Hélio Beltrão. Segundo Bresser-Pereira (1996:12):

Beltrão participou da reforma administrativa de 1967 e depois, como Ministro da Desburocratização, entre 1979 e 1983, transformou-se em um arauto das novas idéias. Definiu seu programa Nacional de Desburocratização, lançado em 1979, como uma proposta política visando, através da administração pública, “retirar o usuário da condição colonial de súdito para investi-lo na de cidadão, destinatário de toda a atividade do Estado”.

Na reforma de 1967 foram instituídos o planejamento e o orçamento públicos, a descentralização e o controle dos resultados. O enfoque na descentralização conferiu às

⁶ Autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista.

organizações descentralizadas vários mecanismos de gestão com ênfase na flexibilidade e agilidade, como a contratação de empregados sob o regime da CLT⁷ e a possibilidade de remunerá-los com padrões de mercado (BRESSER-PEREIRA, 1996).

Entretanto, se por um lado esse enfoque descentralizador produziu agilidade na máquina administrativa, especialmente na prestação dos serviços sociais e na produção de bens, por outro lado, esqueceu-se de fortalecer a Administração Direta, o núcleo estratégico do Estado, e de pensar em formas de melhorar a sua gestão, criando uma supervalorização das estatais em detrimento no núcleo central da administração pública. Conforme Bresser-Pereira (1996:13):

O núcleo estratégico do Estado foi, na verdade, enfraquecido indevidamente através de uma estratégia oportunista do regime militar, que, ao invés de se preocupar com a formação de administradores públicos de alto nível selecionados através de concursos públicos, preferiu contratar os escalões superiores da administração através das empresas estatais.

Diferentemente da reforma burocrática, ou do serviço público, de 1936, a segunda reforma administrativa brasileira, advinda com o Decreto-Lei nº 200, de 1967, também chamada de reforma desenvolvimentista, foi desfeita com o engessamento de toda a administração pública com a Constituição de 1988. Sobre as duas primeiras reformas administrativas no Brasil, Bresser-Pereira (1998:163) diz:

A primeira, a partir de 1936, foi a Reforma Burocrática (que também pode ser chamada Reforma do Serviço Público), implantou um serviço público profissional e os princípios da administração pública burocrática; a segunda, a partir do Decreto Lei nº 200, de 1967, foi a reforma Desenvolvimentista, que promoveu a “administração pública para o desenvolvimento”, foi anulada pelo retrocesso burocrático de 1988.

Somente após a II Guerra Mundial a influência da administração de empresas passa a influenciar sobremaneira a administração pública, com as idéias de descentralização e flexibilização administrativas, muito embora seja somente nos anos 70 que a demanda reformista da gestão pública ganha força, quando se tem início a crise do Estado⁸, que leva a

⁷ CLT – Consolidação das Leis do Trabalho, é o conjunto de Leis que disciplinam o regime privado de contratação de trabalhadores.

⁸ “A crise do Estado teve início nos anos 70, mas só nos anos 80 se tornou evidente. Paralelamente ao descontrole fiscal, diversos países passaram a apresentar redução nas taxas de crescimento econômico,

crise também de sua burocracia (BRESSER-PEREIRA, 1996), resultando num grande movimento na administração pública dos países centrais em direção a uma administração pública gerencial. Segundo Bresser-Pereira (1996:11):

Os países em que essa revolução foi mais profunda foram o Reino Unido, a Nova Zelândia e a Austrália. Nos Estados Unidos essa revolução irá ocorrer principalmente a nível dos municípios e condados (...). É a administração pública gerencial que está surgindo, inspirada nos avanços realizados pela administração de empresas.

2.2. NPM – New Public Management⁹

Neste cenário de necessidade de reforma do Estado, surge a NPM, cuja origem está fortemente associada aos governos britânico e norte-americano da Primeira Ministra Margaret Thatcher e do Presidente Ronald Reagan, respectivamente, além do governo trabalhista da Nova Zelândia de meados da década de 80 (POLLIT AND DAN, 2011).

Durante o período dos governos Thatcher e Reagan, na década de 80, ambos apresentavam uma abordagem de governo pró-mercado, atitude que gradualmente foi formando o conjunto mais específico de receitas para reformas do setor público, que a partir dos anos 90 passarão a influenciar diretamente os formadores de opinião dos países de língua inglesa, que passou a ser chamada de New Public Management (NPM) ou “Reinventando o Governo” nos Estados Unidos. Conforme Pollit and Dan (2011:2):

A pair of American consultants, who wrote a best-seller entitled *Reinventing Government* and then became advisors to the U.S. Vice President on a major reform programme, were convinced that the changes they saw were part of a global trend¹⁰.

aumento do desemprego e elevados índices de inflação. Após várias tentativas de explicação, tornou-se claro, afinal, que a causa da desaceleração econômica nos países desenvolvidos e dos graves desequilíbrios na América Latina e no Leste Europeu era a crise do Estado, que não soubera processar de forma adequada a sobrecarga de demandas a ele dirigidas. A desordem econômica expressava agora a dificuldade do Estado em continuar a administrar as crescentes expectativas em relação à política de bem-estar aplicada com relativo sucesso no pós-guerra.” (Câmara da Reforma do Estado, 1995:14)

⁹ Ou NGP - Nova Gestão Pública

¹⁰ Uma dupla de consultores americanos, que escreveu um best-seller chamado *Reinventando o Governo* e, então, tornaram-se assessores do Vice-Presidente dos Estados Unidos no maior programa de reforma, e que estavam convencidos de que as mudanças propostas eram parte de uma tendência global. (livre tradução).

O Comitê de Gestão Pública da OCDE¹¹ lançou uma série de publicações que sugeriam que a maioria dos países desenvolvidos estaria seguindo uma mesma direção, que envolvia o desenvolvimento da gestão por desempenho, introduzindo maior competição no setor público, oferecendo mais qualidade e possibilidades de escolhas por parte dos cidadãos. Embora também estivesse claro que o mundo não estivesse seguindo esse caminho, as idéias do NPM se espalharam e eram frequentemente vistas como a melhor receita de modernização do setor público (POLLIT AND DAN, 2011).

Formou-se, então, na Grã-Bretanha uma “escola de intelectuais” em administração pública, servidores e consultores que passou a se denominar *New Public Management*, e passou a nortear uma cartilha de exemplos para os demais países. Segundo Bresser-Pereira (2009a:16):

...a reforma gerencial não se incluía nessa verdade de Washington, do governo Ronald Reagan, do Tesouro americano e de suas entidades executivas, do FMI e do Banco Mundial. Não estava sequer na agenda da primeira-ministra inglesa, Margaret Thatcher, que só estava interessada em diminuir o tamanho do Estado, mas fazia parte do acordo que os altos servidores públicos e os altos consultores britânicos durante o governo Thatcher fizeram com a primeira-ministra e que deu início à reforma.

A reforma gerencial do movimento da Nova Gestão Pública inglesa avançou a partir de um acordo¹² feito dos líderes da burocracia pública inglesa com o governo conservador, que consistiu na aceitação da redução de despesas, desde que fosse implementado um novo conceito de organização e gestão do Estado que consistia numa mudança estrutural e numa mudança de gestão. Sobre essa reforma, segundo Bresser-Pereira (2009a:17):

No plano estrutural, criavam-se *agências executivas* para realizar atividades exclusivas de Estado, e se transferia para o que no Brasil viemos a chamar de *organizações sociais* serviços sociais e científicos que precisassem ser financiados e, cujos resultados pudessem ser pactuados em contratos de gestão.

¹¹ OECD – Organization for Economic Co-operation and Development.

¹² Segundo Plowden, William, apud Bresser-Pereira (2009a:17): “A burocracia inglesa estava, então, relativamente desmoralizada pelos fracassos e baixo crescimento de seu país desde a segunda guerra mundial. Nesse quadro, conforme o relato que fez William Plowden em uma das conferências que realizou no Mare em julho de 1995, seus líderes perceberam que poderiam fazer um acordo com o governo conservador. Concordaram em reduzir despesas, mas desde que fosse aceito um novo conceito de organização e gestão do Estado”.

Daí, segundo os defensores da NPM, é importante dissociar a reforma gerencial implementada no aparelho do Estado inglês com o programa de governo conservador da então primeira ministra Margaret Thatcher, já que a reforma gerencial não visava reduzir o tamanho do Estado como previa o programa de governo conservador.

As características da reforma gerencial britânica preocuparam todos os que se identificavam com a burocracia pública e consideravam o sistema Weberiano o ideal de administração pública. Conforme Bresser-Pereira (2009a:17):

Além, portanto, de simples resistência à mudança, havia uma questão ideológica. Pareceu-lhes que o movimento do NPM e a reforma gerencial seriam neoliberais, e estariam buscando quebrar a espinha do grupo dos altos servidores públicos e, reduzir o Estado britânico ao velho *Etat Gendarme* – ao Estado Liberal. Alguns dos defensores das novas idéias realmente eram neoliberais, mas a reforma não era.

Entretanto, o governo Thatcher não conseguiu atingir todos os objetivos de sua reforma, pois da intenção de se realizar diversas privatizações, reduzir programas sociais e acabar com o salário mínimo, reduziu-se à modernização do aparelho do Estado, não sendo reduzida a participação do Estado na renda nacional, especialmente pela forte oposição dos altos funcionários públicos ingleses (COSTIN, 2010).

Na linha do que se obteve êxito na reforma Thatcher, diversos mecanismos gerenciais lograram êxito, como a idéia de mensurar resultados, dar autonomia gerencial aos dirigentes e responsabilizá-los pelo desempenho de suas áreas, além da reestruturação de departamentos, a descentralização do orçamento, o treinamento dos funcionários e parcerias com entidades da sociedade civil. (COSTIN, 2010).

Barzelay (2000) define a NPM como um campo de discussão política e profissional, conduzida internacionalmente, que engloba temas relativos à gestão pública, incluindo a política pública de gestão, liderança executiva, design de organizações programáticas e operações do governo.

Como “política de gestão pública”, Barzelay (2000:1) afirma que esse termo corresponde ao convencional, mas ambíguo termo “reforma administrativa”, tendo as seguintes características:

Public management policy is concerned with guiding, motivating, and controlling the core public sector as a whole. The instruments of public management policy are institutional rules and organizational routines in the areas of expenditure planning and financial management, civil service and labor relations, procurement, organization and methods, and audit and evaluation¹³.

Já o design de organizações programáticas é relacionado com a entrega ou prestação dos serviços públicos. Conforme Barzelay (2000:1):

“Public service” refers to the performance of governmental functions, including public service provision in the normal sense, as well as in the extended senses of regulation, taxation, and defense. The term “delivery” includes the performance of administrative functions, including operations, management, and oversight. This subject, unlike that of executive leadership, is primarily concerned with “organization design”. The term “organization” is used in both the normal sense of a single bureaucratic or other entity, and in the extended sense of a network of entities involved in providing a public service. The term “design” indicates that the subject is primarily concerned with formal administrative choices rather than with informal, emergent properties of organizations or with organizational interventions conducted by institutional power centers or individuals.¹⁴

Pollitt and Bouckaert (2011) explicam que a NPM é um fenômeno de dois níveis, sendo num nível mais abrangente que se trata de uma teoria geral ou doutrina que prevê que o setor público pode ser aperfeiçoado com a incorporação de conceitos, técnicas e valores da

¹³ A política de gestão pública é concentrada em orientar, motivar e controlar as funções principais do sector público. Os instrumentos da política de gestão pública são regras institucionais e rotinas organizacionais nas áreas de planejamento de despesas e gestão financeira, administração pública e relações de trabalho, organização, organização e métodos, e de auditoria e avaliação. (livre tradução)

¹⁴ "Serviço público" refere-se ao desempenho das funções governamentais, incluindo prestação de serviços públicos no sentido estrito, bem como extensivo às atividades de regulação, tributação e defesa. O termo "*delivery*" inclui o desempenho de funções administrativas, incluindo as operações, gerenciamento e supervisão. Este assunto, ao contrário da liderança executiva, é preocupado com "o desenho da organização". O termo "organização" é usado tanto no sentido normal de uma única entidade burocrática ou de outro tipo, e no sentido mais amplo de uma rede de entidades envolvidas na prestação de um serviço público. O termo "design" indica que o assunto está principalmente relacionado com escolhas administrativas formais e não com as informais, nem com propriedades emergentes de organizações ou com intervenções organizacionais realizadas por centros de poder institucionais ou particulares. (livre tradução).

administração de empresas. No segundo nível, NPM é um conjunto de conceitos e práticas específicas, incluindo, segundo Pollit and Bouckaert (2011:10):

- Greater emphasis on 'performance', especially through the measurement of outputs;
- A preference for lean, flat, small, specialized (disaggregated) organizational forms over large, multi-functional forms;
- A widespread substitution of contracts for hierarchical relations as the principal coordinating device;
- A widespread injection of market-type mechanisms (MTMs) including competitive tendering, public sector league tables, and performance-related pay;
- An emphasis on treating service users as 'customers' and on the application of generic quality improvement techniques such as Total Quality Management (TQM).¹⁵

Há uma tensão entre as diferentes correntes intelectuais que dão suporte ao NPM, principalmente entre os economistas (baixo custo), os defensores do principal-agente (baixa confiança) e os administradores em geral (liderança e inovação). Os primeiros enfatizavam a construção de sistemas racionais de incentivos e punições para fazer “os gestores gerenciarem”, enquanto os últimos defendiam que se deveria “deixar os gestores gerirem”, facilitados pela liderança criativa, empreendedorismo e mudança cultural (POLLIT AND BOUCKAERT, 2011).

A NPM tem provocado muitas controvérsias, começando com a percepção de que os aspectos culturais, éticos e políticos não se encaixam em certos países, especialmente França, Alemanha e os países do mediterrâneo, de modo que tem sido taxada como “idéias anglo-saxônicas” (POLLIT AND BOUCKAERT, 2011).

Daí, tem se verificado que o modelo anglo-saxão, em si, é uma versão própria do NPM. Veggeland, *apud* Pollit and Bouckaert (2011) caracteriza o modelo anglo-saxão como aquele

¹⁵ • Maior ênfase na 'performance', especialmente através da medição dos resultados; • Uma preferência por formas organizacionais enxutas, achatadas, pequenas, especializadas, em detrimento de formas organizacionais grandes e multi-funcionais; • A substituição generalizada de contratos pelas relações hierárquicas como o dispositivo de coordenação principal; • A introdução generalizada de mecanismos típicos de mercado (MTMs), incluindo concursos e seleções públicas competitivas, tabelas classificativas, e remuneração por desempenho; • Ênfase no tratamento de usuários de serviços públicos como clientes e a aplicação geral de técnicas de melhoria da gestão, como Gestão da Qualidade Total (GQT). (livre tradução)

em que há uma maior ênfase em soluções de mercado, redução de despesas públicas e redução do Estado. Segundo os mesmos autores:

“In the NPM we have the original reaction against traditional bureaucracy and 'big government'. The new model was to be business. Management was the key skill. Markets and incentives were the key mechanisms¹⁶.”

No final dos anos 90, a NPM passou a ser contestada especialmente por países que iniciaram sua adoção mais cedo (Austrália, Nova Zelândia, Inglaterra e Estados Unidos). Nesses países tem surgido uma terceira geração de idéias, que procuram considerar os conceitos de globalização, governança, redes, parcerias etc.

A discussão sobre a amplitude de conceitos que regem o NPM abrange períodos e categorias muito amplas, de modo que a teoria e a prática que compõem cada modelo é mais dominante em determinados países do que em outros. Pollitt and Bouckaert, (2011:11) propõem a classificação das reformas em três períodos que procuram abarcar as principais características das reformas baseadas no NPM.

Three waves of reform thinking¹⁷

Period	Characteristics of Dominant Discourse
Mid 1960s to late 1970s	Rational, hierarchical planning and cost benefit analysis. Science and expertise will produce progress.
Late 1970s to late 1990s	New Public Management. Business techniques to improve efficiency. Rise of 'better management' as the solution to a wide range of problems.
Late 1990s-2010	No dominant model. Several key concepts, including governance, networks, partnerships, 'joining up', transparency and trust.

Pollitt and Bouckaert (2011:11)

¹⁶ Na NPM temos a reação original contra a burocracia tradicional e o 'grande governo'. O novo modelo deveria ser focado em negócios. Gestão era a palavra-chave. Mercados e incentivos eram os principais mecanismos. (livre tradução)

¹⁷ Três fases do pensamento reformista (livre tradução)

Período	Características das idéias dominantes
Metade dos anos 60 ao final dos anos 70	Planejamento racional hierárquico e análise de custo-benefício. Ciência e experiência como meios de produzir progresso.
Final dos anos 70 ao final dos anos 90	Nova Gestão Pública. Técnicas da administração empresarial para melhorar a eficiência. Incremento da melhor gestão como a solução para um vasto leque de problemas.
Final dos anos 90 até 2010	Nenhum modelo dominante. Vários conceitos-chave, incluindo governança, redes, parcerias, alianças, transparência e confiança.

Os conceitos da NPM, juntamente com suas técnicas produziram expressivos resultados positivos nas reformas de diversos países, como ganhos de eficiência, melhoria de qualidade dos serviços e redução de custos. Entretanto, não foram registradas e documentadas algumas reações adversas geradas, como a fragmentação organizacional dos governos e perda de capacidade da realização de políticas públicas integradas, além de aplicações inadequadas para alguns serviços sociais localizados e eventuais danos aos tradicionais valores do setor público (POLLITT, 2007).

Pollitt (2007) aponta algumas conclusões importantes sobre a NPM. Segundo o autor, o discurso da NPM foi muito importante, muito embora não tenha sido dominante, pois sempre houve outros discursos paralelos ou que competiam, mas estes permaneceram subdimensionados na literatura inglesa sobre gestão pública, dando a impressão de que durante muito tempo só havia um caminho.

NPM não é uma doutrina neo-liberal, nem uma posição política neo-conservadora, como tem sido às vezes reivindicada, pois suas bases intelectuais são diversificadas e sua adoção ocorreu em diversos países com posições políticas de centro ou centro-esquerda, assim como de centro-direita e direita (POLLITT, 2007).

Considerando as premissas do NPM, sua adoção variou muito de país a país e de setor a setor ao longo do tempo. O período mais intensivo de implementação foi do final da década de 80 ao final do século XX. Alguns países percorreram um longo caminho com o NPM, adotando suas premissas e práticas ao longo de quase duas décadas. Esse núcleo de países, em geral, foram democracias com sistemas unitários de governo, sendo a maioria deles ex-membros do velho império britânico, sendo a Inglaterra e a Nova Zelândia os principais exemplos, além da Austrália, mesmo sendo um estado federal (POLLITT, 2007).

Os Estados Unidos também são um bom exemplo da adoção da NPM, muito embora sua reforma tenha se dado especialmente nos estados e no nível local, mas no nível federal sua legislação rígida impediu o avanço reformista. Conforme Bresser-Pereira (2009b:217):

Nos Estados Unidos, a reforma ocorreu principalmente em nível local, mas o National Performance Review Program que Al Gore dirigiu

durante o governo Clinton, seguindo o livro *Reinventing Government*(1992), de David Osborne e Ted Gaebler, representou uma importante iniciativa.

Comparando a NPM com modelos administrativos anteriores, inclusive com a própria burocracia Weberiana, esta teoria pode ser considerada exitosa por conta de sua propagação internacional e influência nas reformas administrativas de diversos países (POLLITT, 2007).

No caso brasileiro, é importante ressaltar a importância da influência dos fundamentos da NPM na reforma gerencial de 1995, muito embora esta reforma não tenha utilizado exclusivamente a cartilha determinada pela Nova Gestão Pública, já que aproveitou importantes contribuições da teoria burocrática e das inovações organizacionais do Estado em redes e da governança pública¹⁸. No próximo item, serão discutidos os princípios desta Reforma, buscando mostrar as diferenças em relação ao estabelecido pela NPM.

2.3. A Teoria Gerencial

A Constituição de 1988 procurou corrigir os problemas ocasionados pelo regime militar, especialmente em relação à democratização, mas também em relação ao modelo de Estado que se pretendia para o Brasil. Conforme Abrucio (2007:68):

De fato, o regime autoritário foi pródigo em potencializar problemas históricos da administração pública brasileira, como o descontrole financeiro, a falta de responsabilização dos governantes e burocratas perante a sociedade, a politização indevida da burocracia nos estados e municípios, além da fragmentação excessiva das empresas públicas, com a perda de foco de atuação governamental.

No entanto, houve um retrocesso referente à estrutura da Administração Pública, se comparada às reformas do serviço civil da Era Vargas (modelo daspiano) e do Decreto Lei nº 200, de 1967, ambas em períodos autoritários, muito embora se tenha avançado na profissionalização da burocracia com a adoção do princípio da seleção meritocrática e universal consubstanciada pelo concurso público (ABRUCIO, 2007). Segundo Bresser-

¹⁸ Bresser-Pereira (2007), define o modelo de Estado preconizado na reforma gerencial de “modelo estrutural de governança pública’ na medida em que ele inclui a reforma estrutural da organização do Estado, além de grandes mudanças no processo de administração de pessoal e de atingimento de objetivos”.

Pereira (1996) no caminho oposto ao trilhado pelo regime militar, que preferiu contratar os altos administradores para a administração pública através das empresas estatais, a Constituição de 1988 vai ao extremo oposto e adota o “enrijecimento burocrático extremo”. Segundo Bresser-Pereira (1996:9):

Esta estratégia oportunista do regime militar, que resolveu adotar o caminho mais fácil da contratação de altos administradores através das empresas, inviabilizou a construção no país de uma burocracia civil forte, nos moldes que a reforma de 1936 propunha.

A percepção da opinião pública de que a Constituição de 1988 não tinha resolvido boa parte dos problemas da Administração Pública brasileira veio no início da década de 90 com a era Collor, com dois falsos raciocínios: a ideia de Estado mínimo e o conceito de marajás, que culminaram com a redução de atividades estatais essenciais (ABRUCIO, 2007).

Foi na gestão do Presidente Fernando Henrique Cardoso, a partir de 1995, que foi retomada uma tentativa reformista com base em um diagnóstico sobre os problemas identificados na Constituição de 1988¹⁹ que afetavam diretamente a administração pública e sua gestão (ABRUCIO, 2007).

Muito embora tal projeto tenha se baseado na experiência internacional da construção da nova gestão pública, a reforma do Estado comandada pelo Ministro Bresser-Pereira previa o fortalecimento do Estado, por seu Núcleo Estratégico e as carreiras de Estado, realizando grande quantidade de concursos públicos e revitalizando a capacitação dos servidores pela ENAP, aperfeiçoando assim o ideal meritocrático contido no modelo weberiano (ABRUCIO, 2007). Segundo Bresser-Pereira (1996:9):

A crise da administração pública burocrática começou ainda no regime militar não apenas porque não foi capaz de extirpar o patrimonialismo²⁰ que sempre a

¹⁹ Segundo Bresser-Pereira (1996:9): “...a crise da forma burocrática de administrar o Estado emergiu com toda a força depois de 1988, antes mesmo que a própria administração pública burocrática pudesse ser plenamente instaurada no país.”

²⁰ Segundo o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado: “No patrimonialismo, o aparelho do Estado funciona como uma extensão do poder do soberano, e os seus auxiliares, servidores, possuem *status* de nobreza real. Os cargos são considerados prebendas. A *res publica* não é diferenciada da *res principis*. Em consequência, a corrupção e o nepotismo são inerentes a esse tipo de administração. No momento em que o capitalismo e a democracia se tornam dominantes, o mercado e a sociedade civil passam a se distinguir do Estado.” (Câmara da Reforma do Estado, 1995:20)

vitimou, mas também porque esse regime, ao invés de consolidar uma burocracia profissional no país, através da redefinição das carreiras e de um processo sistemático de abertura de concursos públicos para a alta administração, preferiu o caminho mais curto do recrutamento de administradores através das empresas estatais.

A reforma de 1995 foi a transição da administração pública burocrática para a administração pública gerencial, que teve origem em diagnóstico de origem nacional, sem a interferência do Banco Mundial, não se incluindo, portanto, no “receituário da ortodoxia convencional”, pois buscava fortalecer o Estado, que vinha sendo apontado como fonte de todos os males. Segundo Bresser-Pereira (2009a:14):

Ocorre, entretanto, que a reforma gerencial não fazia parte do receituário do consenso de Washington que procurou impor reformas neoliberais aos países em desenvolvimento. Na verdade, a reforma gerencial não tinha nada de neoliberal. Não enfraquecia, mas fortalecia o Estado, tornando-o mais capaz e mais eficiente.

As diretrizes das propostas da reforma Bresser foram consubstanciadas no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (Câmara da Reforma do Estado, 1995), focando na defesa de uma administração pública gerencial, voltada para resultados (ABRUCIO, 2007).

Além da divisão da estrutura da Administração Pública em setores, explanada no capítulo desta tese referente à contextualização do problema, o foco em resultados ultrapassou as fronteiras formais da máquina administrativa, passando a ser utilizado nos acordos e contratos com entidades não-governamentais e empresas que atuam com concessão de serviços públicos. Segundo Abrucio (2007:72):

Ademais, a reforma Bresser elaborou um novo modelo de gestão, que propunha uma engenharia institucional capaz de estabelecer um espaço público não-estatal. As organizações sociais (OS) e as organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPs) são herdeiras desse movimento – só nos governos estaduais, há cerca de 70 OS atualmente. O espírito dessa idéia pode ser visto, hoje, nas chamadas parcerias público-privadas (PPPs).

É importante diferenciar a reforma Bresser do cenário que prevalecia nos anos anteriores, especialmente a Era Collor, em cuja visão de Estado estava presente a concepção do Estado mínimo. Conforme Abrucio (2007:72):

Para entender os problemas e fracassos da reforma Bresser, é importante analisar o contexto em que ela foi realizada. Em primeiro lugar, o legado extremamente negativo deixado pela Era Collor, período em que houve um desmantelamento do Estado e o serviço público fora desprestigiado. Por conta disso, quando as primeiras propostas da gestão Fernando Henrique Cardoso foram colocadas em debate, grande parte da reação adveio da idéia de que reformar o Estado significaria necessariamente seguir o mesmo caminho “neoliberal” trilhado pelo Presidente Collor. O termo reforma do Estado, no fundo, foi ideologizado na disputa política e na produção acadêmica, em boa medida como resultado deste legado inicial da década de 1990.

Ressalte-se que a teoria gerencial deve ser considerada como um aperfeiçoamento ou avanço da teoria burocrática, especialmente se for levado em conta que uma surge com uma diferença de cerca de 80 anos em relação à outra. Daí, não há que se contrapor uma teoria como a negação da outra, mas como uma evolução das teorias da administração pública. Conforme o exemplo da reforma Bresser em Abrucio (2007:74):

Um segundo erro de diagnóstico da reforma Bresser foi estabelecer, em boa parte do debate, uma oposição completa entre a chamada administração burocrática e as novas formas de gestão. Essa visão *etapista* é, em primeiro lugar, contraproducente, dado que gera um atrito desnecessário com setores da burocracia estratégica que poderiam ser conquistados mais facilmente para o processo de reformas. Além disso, a perspectiva dicotômica leva a crer que “uma etapa substitui a outra”. Ao contrário, trata-se mais de um movimento dialético em que há, simultaneamente, incorporações de aspectos do modelo weberiano e a criação de novos instrumentos de gestão.

A administração gerencial surge como uma resposta à crise do Estado dos anos 80²¹ e à globalização da economia passando a redefinir as funções do Estado e de sua burocracia, passando seus objetivos principais de proteger suas economias da competição internacional para exercer um novo papel de facilitador para tornar internacionalmente competitiva a economia nacional. Conforme Bresser-Pereira (1996: 7):

A regulação e a intervenção continuam necessárias, na educação, na saúde, na cultura, no desenvolvimento tecnológico, nos investimentos em infra-estrutura – uma intervenção que não apenas compense os desequilíbrios distributivos provocados pelo mercado globalizado, mas principalmente que capacite os agentes econômicos a competir a nível mundial. A diferença entre uma proposta de reforma neo-liberal e uma social-democrática está no fato de que

²¹ Segundo Bresser-Pereira (1996:9): “Crise que se desencadeou em 1979, com o segundo choque do petróleo. Crise que se caracteriza pela perda de capacidade do Estado de coordenar o sistema econômico de forma complementar ao mercado. Crise que se define como uma crise fiscal, como uma crise do modo de intervenção do Estado, como uma crise da forma burocrática pela qual o Estado é administrado, e, em um primeiro momento, também como uma crise política.”

o objetivo da primeira é retirar o Estado da economia, enquanto o da segunda é aumentar a governança do Estado, é dar ao Estado meios financeiros e administrativos para que ele possa intervir efetivamente sempre que o mercado não tiver condições de coordenar adequadamente a economia.

A reforma gerencial da administração pública brasileira procurou superar as práticas burocráticas e patrimonialistas que se apresentavam como um entrave para o funcionamento do aparato estatal, estimulando a profissionalização da gestão pública sem, contudo, renegar os fundamentos importantes da administração pública burocrática. Segundo Bresser-Pereira (2009b:240):

Quando, em 1995, o governo Cardoso decidiu lançar a reforma da gestão pública, a administração pública brasileira continuava sendo uma mescla de instituições e práticas burocráticas, corporativistas e patrimoniais. Uma das estratégias-chave adotadas pela nova administração, enquanto promovia a reforma da gestão pública, foi valorizar e promover uma burocracia profissional e moderna, abrindo pela primeira vez concursos anuais de admissão a todas as “carreiras de Estado”, em que os candidatos deviam ter pelo menos grau universitário, e organizando um sistema de treinamento sistemático para os novos servidores públicos.

A reforma da gestão pública brasileira, de 1995, foi inspirada na reforma gerencial do governo britânico e nos intelectuais que discutiam na Grã-Bretanha a *New Public Management*. Havia no modelo britânico a separação em tipos de organizações: aquelas que desempenhavam atividades específicas de Estado (sem formulação da política pública, que estava a cargo do Legislativo e do alto escalão do Poder Executivo), classificando-as em *agências executivas* e aquelas prestadoras de serviços sociais e científicos, que não tem na sua atividade poder de Estado, os *quangos*²², similares no Brasil ao modelo de Organizações Sociais (BRESSER-PEREIRA, 2009b).

Apesar da forte inspiração da reforma gerencial brasileira nos fundamentos da NPM, não há uma simples transposição de ideias e receituário para o caso brasileiro, pois foram previstos outros fundamentos que complementaram os da NPM e que vieram a se adequar às necessidades reformistas da administração pública no Brasil. Conforme Pollitt and Bouckaert (2011:208):

²²*quasi-autonomous non-governmental organisations*

“Yet would be a dangerous oversimplification to claim that public management reform during 1980-2000 period consisted of a global convergence to NPM model. Many important reforms were not at all part of NPM packages²³.”

A reforma gerencial brasileira, então, apresenta fundamentos da NPM, mas não exclusivamente, pois também se verifica que há outras características e fundamentos próprios que foram idealizados para a situação específica brasileira e que propiciaram a formação de um modelo distinto dos até então aplicados nas reformas dos países de língua inglesa e, na América Latina, do caso chileno, que mais se aproximou da NPM. Conforme Bresser-Pereira (2009b:217):

Entre os países em desenvolvimento, somente no Brasil e no Chile a reforma da gestão pública ganhou terreno. À medida que ela se difundiu, foi possível compreender seu caráter amplo e duradouro. Em vez de pequenas “reformas administrativas”, cada governo, nos países avançados, passou a adotar reformas estruturais baseadas em uma visão nova e relativamente coerente da gestão pública – tão coerente, pelo menos, quanto era a administração pública burocrática. No entanto, isso não significa que haja convergência em direção a um único modelo de gestão pública.

Talvez por conta das peculiaridades verificadas nos modelos de reforma do estado, como a reforma gerencial brasileira, a comunidade acadêmica passou a classificar os fundamentos que as diferenciavam da NPM como “novos modelos”, como o NWS – Neo Weberian State e o NPG – New Public Governance, que tem diferentes formas de coordenação, conforme Pollitt and Bouckaert (2011:208):

NPM favours market mechanisms designed and guided to yield outcomes which are in the public interest; NWS displays a professionalized and consultative form of hierarchy; NPG is based on a network approach, yielding an inclusive view of the wide range of organizations that needs to be involved in the governance of complex, pluralistic societies²⁴.

²³ No entanto, seria uma simplificação perigosa afirmar que a reforma da gestão pública durante o período de 1980-2000 consistiu de uma convergência global para o modelo NPM. Muitas reformas importantes não foram constituídas inteiramente de todas as partes do pacote NPM. (livre tradução).

²⁴ NPM favorece os mecanismos de mercado desenhados e orientados a resultados que são de interesse público; NWS exhibe uma forma profissionalizada e consultiva da hierarquia; NPG é baseada em uma abordagem de rede, resultando em uma visão abrangente do vasto leque de organizações que precisam ser envolvidas na governança de sociedades complexas e pluralistas. (livre tradução).

As características da reforma gerencial brasileira que influenciaram a NWS podem ser verificadas especialmente quando se prevê o fortalecimento do Núcleo Estratégico e do poder de Estado, que passa a atuar como núcleo central de toda a sociedade, coordenando o mercado e as demais forças da sociedade, buscando-se, assim, o fortalecimento das funções de coordenação e regulação do Estado, sempre se voltando para o interesse público. Conforme Câmara da Reforma do Estado (1995:23).

(...) a administração pública gerencial está explícita e diretamente voltada para o interesse público. Neste último ponto, como em muitos outros (profissionalismo, impessoalidade), a administração pública gerencial não se diferencia da administração pública burocrática. Na burocracia clássica existe uma noção muito clara e forte do interesse público. A diferença, porém, está no entendimento do significado de interesse público, que não pode ser confundido com o interesse do próprio Estado.

A principal diferença da reforma gerencial brasileira e da NPM é que enquanto a primeira prevê um fortalecimento do Estado por meio do seu Núcleo Estratégico e de um maior controle do Estado sobre a economia e sobre os setores desestatizados como energia elétrica e telecomunicações, a NPM enfatiza os ganhos de eficiência baseados na redução de custos, muitas vezes implicando na redução do tamanho do Estado. A reforma gerencial brasileira procurou dotar o Estado brasileiro de eficiência não apenas através da redução de custos, mas também e, principalmente, do fortalecimento do aparelho estatal, através de sua reorganização e da recuperação das carreiras de Estado (e mesmo criação de novas).

Daí, o fortalecimento do Estado por meio da divisão de “setores do Estado”, facilita a identificação de quais destes setores precisam ser fortalecidos e quais podem ser descentralizados e utilizados mecanismos da NPM ou mesmo de governança e redes. Os setores a serem fortalecidos são o Núcleo Estratégico²⁵ e as Atividades Exclusivas de

²⁵ NÚCLEO ESTRATÉGICO. Corresponde ao governo, em sentido lato. É o setor que define as leis e as políticas públicas, e cobra o seu cumprimento. É portanto o setor onde as decisões estratégicas são tomadas. Corresponde aos poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público e, no Poder Executivo, ao Presidente da República, aos ministros e aos seus auxiliares e assessores diretos, responsáveis pelo planejamento e formulação das políticas públicas. (Câmara da Reforma do Estado, 1995:52).

Estado²⁶. Como definição de Estado, o Plano Diretor prevê o seguinte (CÂMARA DA REFORMA DO ESTADO, 1995:51):

O Estado é a organização burocrática (ou aparelho) que possui o poder de legislar e tributar sobre a população de um determinado território. O Estado é, portanto, a única estrutura organizacional que possui o “poder extroverso”, ou seja, o poder de constituir unilateralmente obrigações para terceiros, com extravasamento dos seus próprios limites.

Segundo Bresser-Pereira (2009b), a administração pública gerencial realmente deve ser construída sobre a administração pública burocrática, preservando os principais valores nela envolvidos, como o profissionalismo, a segurança e a efetividade, especialmente no “núcleo estratégico”. Já em outros setores que tenham grande número de servidores e usuários envolvidos, a administração burocrática deve diminuir, dando lugar à eficiência e o foco no cliente. Conforme Bresser-Pereira (2009b:216):

Na verdade, a administração pública gerencial deve ser construída sobre a administração pública burocrática, baseada na existência de um serviço público profissional e competente. A combinação de princípios gerenciais e burocráticos deve variar de acordo com as necessidades de cada setor.

O quadro a seguir retrata de forma sucinta o eixo norteador da estrutura da reforma gerencial de 1995 no Brasil, contemplando desde a classificação das organizações que integram a máquina administrativa, como sua forma de propriedade e as atividades que são de responsabilidade de cada uma delas.

²⁶ ATIVIDADES EXCLUSIVAS. É o setor em que são prestados serviços que só o Estado pode realizar. São serviços ou agências em que se exerce o poder extroverso do Estado – o poder de regulamentar, fiscalizar, fomentar. Como exemplos temos: a cobrança e fiscalização dos impostos, a polícia, a previdência social básica, o serviço de desemprego, a fiscalização do cumprimento de normas sanitárias, o serviço de trânsito, a compra de serviços de saúde pelo Estado, o controle do meio ambiente, o subsídio à educação básica, o serviço de emissão de passaportes etc. (Câmara da Reforma do Estado, 1995:52).

Quadro 1: Atividades, formas de propriedade e respectivas organizações

	Propriedade Estatal	Propriedade Pública Não-Estatal	Propriedade Corporativa	Propriedade Privada
Núcleo estratégico do Estado	Políticos e alta-burocracia	-	-	-
Atividades exclusivas de Estado: formulação de políticas	Secretarias	-	-	-
Atividades exclusivas de Estado: executivas, de fiscalização	Agências	-	-	-
Atividades de advocacia política ou controle social	-	Organizações de responsabilização social	-	-
Oferta de serviços sociais, culturais e científicos	-	Organizações sociais e outras sem fins lucrativos	-	-
Defesa de interesses corporativos	-	-	Sindicatos e associações	-
Produção de bens e serviços para o mercado	-	-	-	Empresas

Bresser-Pereira (2009b:22)

A reforma gerencial, no entanto, foi muito além da definição da estrutura da máquina administrativa do Estado, muito embora tenha estreita relação com os seus pressupostos. A vertente da gestão inova sobremaneira o funcionamento das organizações públicas, especialmente quando comparada ao paradigma burocrático. Costin (2010:34) apresenta as características mais relevantes da administração gerencial:

- Sistemas de gestão e controle centrados em resultados e não mais em procedimentos;
- Maior autonomia gerencial do administrador público;
- Avaliação (e divulgação) de efeitos/produtos e resultados tornam-se chaves para identificar políticas e serviços públicos efetivos;
- Estruturas de poder menos centralizadas e hierárquicas, permitindo maior rapidez e economia na prestação de serviços e a participação dos usuários;
- Contratualização de resultados a serem alcançados, com explicitação mais clara de aportes para sua realização;
- Incentivos ao desempenho superior, inclusive financeiros;
- Criação de novas figuras institucionais para realização de serviços que não configuram atividades exclusivas de Estado, como PPP (parcerias público-privadas) e Organizações Sociais e Oscips (Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público) que podem estabelecer parcerias com o poder público.

Muito embora a reforma gerencial tenha avançado em vários aspectos da gestão das organizações públicas, diversas práticas da administração burocrática foram mantidas na gestão pública, configurando uma sobreposição de atitudes e um acúmulo de controles. Costin (2010:35) ressalta que a reforma da gestão pública, na maioria dos países, teve uma lógica de preservação de “traços importantes” da administração burocrática, como:

- Carreiras estruturadas e com exigência de concursos públicos para atividades de policiamento, fiscalização, regulação e coordenação de políticas públicas;
- Exigência de procedimentos estruturados, incluindo licitações e tomadas formais de preços para compras governamentais e contratação de obras e serviços;
- Procedimentos previstos em leis e regulamentos para elaboração, movimentação e arquivamento de documentos oficiais;
- Mecanismos de proteção do servidor público contra perseguições políticas;
- Estruturas de controle interno e externo (que continuam a verificar inclusive adequação a procedimentos estabelecidos), mesmo na presença de uma sociedade vigilante e de contratação de empresas de auditoria.

Essa reestruturação do Estado e a utilização de fundamentos da administração de empresas no governo não se tratam da condução de um processo de transformação do Estado Atual em um Estado Mínimo. O objetivo central está no aumento da capacidade de governar, isto é, de governança (MARCONI, 1999). O Estado, a partir da Reforma, não perde em nenhuma hipótese as funções que lhe são próprias, mas passa a adotar modelos de gestão gerenciais que possibilitem a melhor utilização dos recursos públicos.

O principal salto qualitativo proposto pela Reforma do Estado está sintetizado na ideia de se “substituir a administração pública burocrática, rígida, voltada para o controle *a priori* dos processos, pela administração pública gerencial, baseada no controle *a posteriori* dos resultados e na competição administrada” (CÂMARA DA REFORMA DO ESTADO, 1995).

Nessa linha argumentativa, Pacheco (1999) defende que a administração burocrática não é inerente ao estado nacional. Para a autora, regras e normas de caráter centralizador e hierárquico não garantem *a priori* os interesses gerais dos cidadãos.

“... a administração pública gerencial procura, sem se afastar do Estado de direito, é adequar as organizações públicas a estas novas contingências, emprestando-lhes maior agilidade e eficiência, priorizando os resultados. Tenta igualmente recuperar a identificação dos cidadãos para com o Estado.

Faz da transparência e do controle social as alavancas da eficácia destas organizações. Introduce também mecanismos de quase-mercado ou concorrência administrada entre instituições públicas, para obter ganhos de eficiência. Em oposição à administração burocrática, prevê instituições menos hierarquizadas, com alto grau de envolvimento de todos os servidores.” (PACHECO,1999:6)

A busca pela flexibilização na gestão não significa menos controle por parte do Estado. O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995) ao mesmo tempo em que defende a modernização do aparato Estatal também aponta a necessidade do crescimento do controle social. Propõe a criação e implantação de mecanismos que possibilitem a integração dos cidadãos em processos de definição. A implementação de avaliações da ação pública também é vista como condição para garantir a prestação de serviços públicos de qualidade (SANO, 2003).

Se a primeira geração de reformas esteve focada na divisão do Estado em setores e no equilíbrio das contas públicas, a Reforma do Aparelho do Estado trouxe outras questões para a agenda da Administração Pública. Em uma segunda etapa as reformas passaram a priorizar a gestão, os resultados, a eficiência da máquina pública, o atendimento ao cidadão, a participação do usuário de serviços públicos e a transparência e *accountability*. Este perfil mais gerencial da reforma, conforme apresenta o *Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo -CLAD* (1998), é essencialmente democrático. “Isto porque (...) pressupõe transparência na administração pública, amplia o espaço do controle social e transforma o público (...) no conceito direcionador da reforma” (CLAD, 1998).

Está no cerne dessa segunda geração de reformas a proposta de governança social, que prevê a transição de um Estado fechado (corporativo), tecnocrático e hierárquico, descolado, auto-referido, insensível e estranho à sociedade, para um Estado mais aberto, próximo ao cidadão e cooperativo, que atua em conjunto e de forma integrada com o terceiro setor e com as organizações empresariais, ativando-as, co-produzindo e garantindo serviços e o bem público. As fronteiras entre Estado, mercado e sociedade civil tornam-se menos rígidas; há maior permeabilidade entre o estatal e o não estatal. Estado e sociedade, em uma democracia, formam ou devem formar, pelo menos no plano ideal, um todo indivisível (BRESSER-PEREIRA, 1998)

A reforma gerencial brasileira traz conceitos importantes para o Estado com o fortalecimento de seu Núcleo Estratégico, assim como inova na modelagem e formas de gestão das organizações integrantes do aparelho do Estado, inculcando uma cultura de resultados e utilizando instrumentos como a contratualização como norteador de suas ações.

A importância da reforma gerencial para a administração pública brasileira foi crucial para o avanço democrático, para a descentralização da prestação dos serviços do nível central para os estados e municípios, e para a expansão das políticas públicas das áreas sociais e de infraestrutura. A reforma iniciou-se em 1995 no Governo Federal, mas pode-se constatar que cerca de 17 anos após o seu início, os seus fundamentos continuam a modificar a estrutura e formas de gerenciamento das organizações de estados e municípios, além dos avanços que foram implementados na esfera federal, como a contratualização de resultados, que permaneceram.

3. A REFORMA GERENCIAL BRASILEIRA DE 1995 E O MODELO DE ORGANIZAÇÕES SOCIAIS

Conforme a discussão iniciada no capítulo anterior, no modelo desenhado para o aparelho do Estado brasileiro na Reforma do Estado de 1995 previu-se adoção de modelos organizacionais adequados a cada um dos setores do Estado, segundo a natureza das atividades ou serviços, de acordo com a divisão prevista no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (CÂMARA DA REFORMA DO ESTADO, 1995).

Seguindo as definições apresentadas no quadro 1, na pg. 34, o Núcleo Estratégico é composto pelos Poderes Legislativo e Judiciário, pelo Ministério Público e, no Poder Executivo, pelo Presidente da República, Ministros e Assessores diretos. É ele o responsável pela condução do Governo e o que define as Leis e as políticas públicas. O setor das Atividades Exclusivas de Estado compreende aquelas atividades que somente o Estado pode realizar através de seu poder extroverso: as de regular, regulamentar, fiscalizar e fomentar. É o setor através do qual o Estado interfere no Setor Privado. Este setor compreende as agências reguladoras, as agências de fomento, os órgãos de fiscalização, a Polícia, a Previdência, dentre outros. Outro setor é o de Serviços Não Exclusivos, que compreende a prestação de serviços prestados pelo Estado que já se encontram ofertados à população por entidades públicas não estatais e privadas, cuja proposta de modelo adotado é o das organizações sociais. E o último setor, o de Produção de Bens e Serviços para o Mercado, é aquele em que o Estado esteve presente em diversas áreas enquanto o mercado não atuava ou era deficiente e havia grande necessidade da população pelo bem ou serviço. Nesse setor o modelo proposto é a privatização, com a consequente regulação por entidade estatal (CÂMARA DA REFORMA DO ESTADO, 1995).

Serviços não exclusivos de Estado são aqueles que também são prestados por organizações do terceiro setor e do mercado, concomitantemente aos também prestados pelo Estado, e não requerem o exercício da função pública e do poder de polícia administrativo (BRESSER PEREIRA, 1997).

O Estado deve focar seu papel em funções estratégicas de elaboração, definição de políticas e fiscalização. Os serviços sociais não precisam ser executados por organizações estatais que, em geral, tem pouca flexibilidade e são mais burocratizadas, principalmente em virtude de ter

que se utilizar obrigatoriamente de regras rígidas que preveem ritos muitas vezes extensos e demorados para a sua gestão. A organização estatal é burocratizada, hierarquizada e sujeita a regras rígidas definidas e aplicáveis a toda a Administração Pública, independente da natureza da atividade de cada organização (CÂMARA DA REFORMA DO ESTADO, 1995).

Com a estratégia prevista no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, o "público não-estatal", foi visto como uma estratégia prevista a fim de descentralizar e flexibilizar os serviços científicos e sociais que não envolvem o poder de Estado, mas continuando sob a responsabilidade do Estado o seu fomento e regulação. Tais organizações que integram esse setor não fazem parte da estrutura do Estado, nem do mercado, fazendo parte do rol de atividades não lucrativas, passando a atuar sob o título de Organização Social (OS), destinadas à gestão dos serviços de interesse público, com financiamento estatal ou misto, dependendo da área, sendo, portanto, submetidas ao controle estatal e social. (MORALES, 1999). A uniformização das regras administrativas aplicáveis para todas as organizações estatais, imposta pela Constituição Federal de 1988, fez com que os serviços sociais ficassem prejudicados na sua execução por conta da impossibilidade de flexibilidade na adoção de procedimentos que fossem adequados para cada tipo de atividade ou serviço.

Assim, a implementação do modelo de Organizações sociais converge com a busca por maior eficiência e eficácia na gestão de serviços públicos e a mudança da forma de controle na gestão. Este controle deixa de ser por procedimentos e passa a trabalhar com resultados, muito embora ainda persista a intenção dos órgãos de controle em se realizar o controle clássico dos procedimentos (GROISMAN; LERNER, 2006).

Os títulos de OS - Organizações Sociais (BRASIL, 1998) e OSCIP - Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (BRASIL, 1999) estão legalmente previstos no Brasil há cerca de catorze anos. Desde então, muitas interpretações e visões sobre a aplicação e finalidade dos títulos permearam as esferas da Administração Pública, enquanto as experiências foram sendo implantadas e consolidadas nas três esferas de governo: União, Estados e Municípios.

Cada unidade da federação que adotou modelo de parceria com o terceiro setor construiu seu próprio modelo, a partir da legislação federal inicial e com as adaptações e aperfeiçoamentos que melhor se adequavam às suas respectivas realidades.

Também neste contexto, o Conselho "Comunidade Solidária" (Comunidade Solidária), um programa ligado à Presidência da República, realizou um processo de debates e negociações políticas com as organizações do terceiro setor e representantes do governo, a fim de reestruturar o marco legal do Terceiro Setor Brasileiro, criando então uma outra qualificação denominada OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público. (FERRAREZI, 2001).

Ainda há várias dúvidas e, principalmente, dificuldades de entendimento da dinâmica do modelo tanto por parte de órgãos estatais, como pelas entidades qualificadas com tais títulos. Entretanto, algumas características gerais dos modelos já podem ser verificadas, assim como resultados que levam a uma maior especialização nos serviços pelas entidades que apresentam experiências exitosas e a constante profissionalização das entidades e fortalecimento de suas respectivas missões institucionais.

De forma geral as Organizações sociais têm sido utilizadas tanto pelo governo federal quanto pelos estados mais como forma de fugir da rigidez do Direito Administrativo do que no intuito de realmente transformar estruturalmente o Estado. Sano (2003) indica que a maioria dos governos estaduais que optaram pelo modelo de Organizações sociais o fizeram “mais como uma alternativa de flexibilização na oferta de serviços públicos e menos como parte de um processo de reestruturação da máquina pública” (SANO, 2003) e conseqüentemente de fortalecimento do Núcleo Estratégico estatal.

Porém Sano (2003) também afirma que a simples adoção deste novo modelo de gestão já significa uma vantagem para a capacidade gerencial do Estado:

Ao criar um novo modelo de gestão, mas que coexiste com formas tradicionais, o governo pode promover a competição entre as diferentes formas, seja por recursos, por usuários do serviço, mas principalmente por resultados, pois é a partir dessa lógica que um modelo pode ser valorizado em relação a seu concorrente. Assim, a tendência é que tanto o governo quanto a sociedade ganhem, pois a busca por melhores resultados tende a otimizar a utilização dos recursos e a levar um serviço com mais qualidade para a população.

Logo, é possível afirmar que o modelo de Organizações Sociais, criado a partir da Reforma do Aparelho do Estado de 1995 ainda está em fase de maturação - apesar de sua adoção pela União Federal, diversos Estados e Municípios -, apresentando fragilidades quanto à sua constitucionalidade e legitimidade para a gestão dos serviços sociais de interesse público, considerados não exclusivos de Estado e, portanto, à sua eficácia. Essa ainda reduzida experimentação do modelo verificada especialmente em algumas áreas como saúde, cultura e ciência e tecnologia o coloca em questionamento quanto à sua aplicabilidade.

As OS trouxeram uma série de flexibilidades e agilidade para a gestão de serviços sociais e científicos que eram requisitadas pelos gestores públicos dessas áreas. Estas mesmas áreas já haviam experimentado um ambiente de flexibilidade organizacional na sua operação quando o modelo de fundações públicas anterior à Constituição de 1988 propiciava.

Entretanto, assim como em épocas anteriores em que fora conferida maior flexibilidade de gestão à gestão dos serviços públicos, foi gerada reação contrária pelas áreas burocráticas de controle interno e externo da Administração Pública, que tem colocado em risco toda a lógica do modelo, de modo que há uma tendência de sobreposição dos controles prescritos pela administração burocrática com os previstos pela reforma gerencial.

Essa dicotomia entre a necessidade de flexibilizar as regras para a gestão de serviços públicos sociais e científicos, buscando maior efetividade, e a resistência das instâncias burocráticas de controle tradicional da administração pública em mudar a lógica de supervisão e controle parece estar contribuindo para o questionamento tanto da legitimidade quanto da própria legalidade do modelo de Organizações Sociais.

Assim, apesar da adoção do modelo OS ter propiciado a necessária agilidade e flexibilidade de gestão aos serviços sociais e científicos que passaram a adotá-lo, a hipótese deste trabalho é que o modelo gerou uma sobreposição de controles burocráticos e gerenciais, acumulando então, o controle tradicional dos meios com os controles finalísticos e de resultados previstos na reforma gerencial.

Verifica-se que, mesmo após todo o conceito trazido pela reforma gerencial, os órgãos de controle permanecem tratando as Organizações Sociais como se fossem integrantes da Administração Pública, quando na verdade são entes autônomos que formam parceria com o

Estado para a realização de serviços públicos e que estão obrigados a atingir resultados pactuados em contratos de gestão.

Além dos órgãos tradicionais de controle não aceitarem passar a ter um tratamento diferente com as Organizações Sociais, os órgãos responsáveis pelo controle e gestão fiscal, como os Ministérios da Fazenda e do Planejamento também tratam as Organizações Sociais como se fossem órgãos integrantes da estrutura do aparelho do Estado, quando lhes impõe contingenciamentos orçamentários²⁷, mesmo proibidos em lei, e obrigam a adoção de regras de compras e contratação de serviços utilizando as regras gerais da Administração Pública, quando a lei de Organizações Sociais prevê a utilização de regras próprias²⁸ adequadas às atividades de cada entidade.

A seguir, serão discutidas as características do modelo de organizações sociais, em seus aspectos teóricos, para posteriormente discutir as características deste modelo no Brasil e então a hipótese apresentada acima.

²⁷ § 1º do Art. 12, da Lei nº 9.637/1998, diz que “são assegurados às organizações sociais os créditos previstos no orçamento e as respectivas liberações financeiras, de acordo com o cronograma de desembolso previsto no contrato de gestão”.

²⁸ Art. 17, da Lei nº 9.637/1998, prevê que “A organização social fará publicar, no prazo máximo de noventa dias contado da assinatura do contrato de gestão, regulamento próprio contendo os procedimentos que adotará para a contratação de obras e serviços, bem como para as compras com emprego de recursos provenientes do Poder Público”.

4. CARACTERÍSTICAS DO MODELO DE ORGANIZAÇÕES SOCIAIS

O modelo de Organizações Sociais foi idealizado e implantado para os serviços públicos até então prestados diretamente pela sua Administração Direta ou Indireta, considerados não exclusivos. Nesse bojo estão considerados vários serviços sociais, como: Saúde, Cultura, Ciência e Tecnologia, Esportes, Formação e Meio-Ambiente. Devido às especificidades culturais de cada setor e os métodos de trabalho de cada grupo de especialistas dessas organizações, o formato de Organizações Sociais propicia a flexibilidade de gestão necessária a uma melhor atuação, devido à possibilidade de incorporar as práticas de gestão próprias de cada campo ou setor, o que facilita, dado o respeito a tais peculiaridades, a obtenção de ganhos de produtividade nos serviços e de maior satisfação na prestação dos serviços públicos (ALCOFORADO, 2004).

Devido às especificidades culturais de cada setor e os métodos de trabalho de cada grupo de especialistas dessas organizações, o formato de Organizações Sociais propicia a flexibilidade de gestão necessária a uma melhor atuação, especialmente pela possibilidade de incorporar as práticas de gestão próprias de cada campo ou setor, o que facilita, dado o respeito a tais peculiaridades, a obtenção de ganhos de produtividade nos serviços e de maior satisfação na prestação dos serviços públicos (ALCOFORADO, 2004).

Desta forma, como as regras, os métodos e os fluxos não são rígidos e podem ser adaptáveis, inclusive, a necessidades emergentes, são mais flexíveis e abertos às mudanças, o que pode vir a facilitar sobremaneira a capacidade de adaptação a mudanças. Em relação a esse ponto, cabe citar Morgan (1996:241).

Mudanças no ambiente são consideradas como desafios aos quais a organização deve responder. Embora haja grandes discussões a respeito de qual deva ser o principal fator que influencia a sobrevivência, polemizando-se entre adaptação e seleção, tanto os teóricos da contingência como os ecologistas organizacionais são unânimes em acreditar que os principais problemas que as organizações modernas enfrentam originam-se de mudanças no ambiente.

Essa vantagem de adaptação da forma de funcionamento da Organização Social ao ambiente em que atua deve ser encarada como uma importante mudança de paradigma da atividade pública que vinha, anteriormente, sendo realizada por uma organização estatal.

A organização estatal é burocratizada, hierarquizada e sujeita a regras rígidas definidas e aplicáveis a toda a Administração Pública, independente da natureza da atividade de cada organização. Isso incorre em que, muitas vezes, essas organizações estatais isolam-se das especificidades de setor, e passam a encarar suas relações com outras entidades e setores de maneira formal e padronizada, tratando e lidando com diferentes de modo igual.

Isto pode não ser um problema para as Organizações Sociais, que podem definir suas diversas maneiras de inter-relacionamento com os diversos mundos organizacionais e setores. Morgan (1996:249) considera essas organizações que se fecham em relação à adaptação ao mundo em que estão inseridas como egocêntricas.

Muitas organizações encontram sérios problemas em lidar com o mundo exterior por não reconhecerem que são uma parte dos seus respectivos ambientes. Consideram-se como entidades isoladas que deparam com o problema de sobreviver contra os caprichos do mundo exterior que é frequentemente concebido como um lugar de ameaças e oportunidades. Isto se torna ainda mais evidente nas práticas de empresas que denomino organizações egocêntricas que possuem uma noção um tanto fixa daquilo que podem ser e acham-se determinadas a impor ou sustentar a identidade a qualquer preço.

Ainda sobre a flexibilidade organizacional necessária ou capacidade de adaptabilidade da organização às mudanças, Morgan (1996:261) diz:

Uma estratégia mais apropriada é aprender como mudar com a mudança, influenciando e moldando o processo quando possível, mas estando sensível para a idéia de que em tempos de mudança novas formas de organização do sistema precisam ter liberdade para emergir. Este processo frequentemente depende da habilidade de perceber e evitar tendências destrutivas do sistema que quase sempre residem nos círculos viciosos criados pelas relações de feedback positivo, além de se criar espaço onde aprendizagem e padrões de co-evolução podem ocorrer.

Um outro aspecto a ser destacado nas Organizações Sociais é a possibilidade de utilização de formas de gestão que incluam a participação dos funcionários no planejamento das atividades da organização, assim como a adoção de métodos de gerenciamento mais eficazes que dêem maior espaço à tomada de decisão desburocratizada ou, até mesmo, descentralizada, conforme a natureza da atividades, as práticas aplicáveis a cada setor e os valores das pessoas que fazem

parte da organização. Tenório (2000:191) fala sobre a evolução da sociedade e necessidade das organizações se adaptarem, acrescentando sobre o assunto:

Da especialização do trabalhador (taylorismo) à qualificação versátil; da produção em massa (fordismo), as organizações agora devem atuar em função das demandas diversificadas do mercado; da gestão tecnoburocrática a um gerenciamento mais participativo; do gerenciamento implementado em “espaços privados” para o gerenciamento desenvolvido em “espaços públicos”. Portanto, a idéia central é passar: a) de uma gestão organizacional rígida, burocratizada, na qual o processo de tomada de decisão é centralizado, para uma flexível, desburocratizada, na qual o processo decisório será descentralizado; b) de uma gestão monológica ou estratégica para uma gestão dialógica ou comunicativa.

Entretanto, não há que se confundir essa grande possibilidade de flexibilização da gestão e de seus instrumentos nas Organizações Sociais com um desenvolvimento das atividades sem regras ou instrumentos. A flexibilidade de gestão nas organizações sociais está principalmente no fato de a organização pode vir a se utilizar de mecanismos mais adaptáveis à natureza das suas atividades e aos valores e práticas do setor em que se insere e com quem vai interagir. É importante que a organização tenha regras e controles, mas a grande vantagem está na possibilidade dessas regras e controles não serem imutáveis e também não estarem acima da consecução dos objetivos de cada situação.

As diversas organizações que existem, assim como os diversos grupos de pessoas e os mais variados setores do mercado têm particularidades que as diferenciam umas das outras e que as faz adquirir uma identidade própria. Essas particularidades terminam por estar, também, relacionadas às pessoas que compõem essas organizações e, conseqüentemente à sua respectiva lógica de funcionamento. No caso das Organizações Sociais, cada área do serviço público é diferente da outra em sua forma de funcionamento, por apresentar usuários com demandas diferentes e atores com formação e práticas também diferentes, o que gera especificidades na forma de gestão de cada serviço específico. Schein (2001:243), fala que a cultura influencia diretamente a forma como são realizados os trabalhos nas organizações.

Quando você pensa em cultura, há chances de que identifique alguns aspectos de como as pessoas na sua organização se relacionam umas com as outras e de como elas executam seus trabalhos – “o jeito como fazemos as coisas por aqui”. A visão mais comum é a de que a cultura está ligada aos relacionamentos humanos dentro da organização.

Essa cultura de cada grupo ou organização influencia diretamente em seu modelo de organização interna, nas suas rotinas e processos, na sua forma de se relacionar com o ambiente externo. Sendo composta pelo conjunto de significados das coisas que estão postas no mundo, que são compartilhados pelo grupo de pessoas organizado. No caso específico das Organizações Sociais da área da Ciência e Tecnologia, pode-se verificar que cada instituição faz parte de uma realidade diferente, porque cada centro de pesquisa é formado por pessoas com formações, hábitos e formas de pensamentos muito distintos. Segundo Schein (2001:45):

“A cultura é a soma de todas as certezas compartilhadas e tidas como corretas que um grupo aprendeu ao longo de sua história. É o resíduo do sucesso.”

A importância de se observar a cultura como um elemento que possibilite mais facilmente a utilização de determinados instrumentos ou modelos organizacionais é relevante à medida que se adotam sistemas de regras e uma lógica de funcionamento que não conflite com os valores de cada setor específico. As Organizações Sociais tem gerido serviços sociais e científicos das áreas da Ciência e Tecnologia, Saúde, Cultura e Meio Ambiente, dentre outras. Schein (2001) fala dos conhecimentos específicos a um dado setor, que são compartilhados por seus integrantes, pessoas que atuam nesse ramo. Segundo Schein (2001:29) sobre a importância da cultura:

A cultura importa porque é um poderoso e muitas vezes ignorado conjunto de forças latentes que determinam o comportamento, a maneira como se percebem as coisas, o modo de pensar e os valores tanto individuais como coletivos.

Outro aspecto relevante da cultura organizacional é que ela é estável e difícil de mudar, portanto não se deve impor regras ou instrumentos, além de métodos de trabalho que vão ao seu encontro, pois afetam diretamente os valores e o significado de êxito de um grupo de pessoas, assim como, muito provavelmente, influenciarão no resultado dos trabalhos da organização. Conforme Schein (2001:36):

As implicações dessa maneira de pensar a cultura são profundas. Em primeiro lugar, começamos a perceber que a cultura é estável e difícil de mudar porque representa o aprendizado acumulado de um grupo – as formas de pensar, de sentir e de perceber o mundo que fizeram o sucesso do grupo.

Estar atento aos aspectos culturais de uma organização é importante, para se moldar a forma de se atingir objetivos, pois o desafio está em se adaptar os métodos e sistemas de administração a uma determinada organização com suas crenças e valores estabelecidos e compartilhados. Segundo Porter (2002, p.53):

A questão não é saber se a cultura desempenha ou não um papel; é entender esse papel no contexto das determinantes mais amplas da prosperidade. (...) O modo de tratar o papel da cultura na prosperidade econômica tende a concentrar-se nos atributos culturais genéricos que se consideram desejáveis, como a capacidade de trabalho, a iniciativa, a crença no valor da educação, e em fatores tirados da macroeconomia, como a propensão a economizar e investir.

Dessa forma, o modelo de Organizações Sociais possibilita uma permeabilidade da cultura aos instrumentos de gestão, de forma a que o administrador possa utilizá-los para a melhor realização dos trabalhos e o atingimento dos objetivos organizacionais propostos. Argyris (1968:63) fala da necessidade de se conhecer as características tanto dos indivíduos como da organização formal para a elaboração da estrutura a ser implantada na organização.

“A estrutura não pode ser elaborada sem que se conheçam as características de dois componentes básicos fundamentais: o indivíduo e a organização formal.”

A possibilidade de utilização das práticas do setor do mercado, referentes à contratação de pessoal, compras, controles, organização da produção e do próprio marketing é um diferencial importante para essas atividades que, anteriormente estatais, passaram a ser executadas pelas Organizações Sociais.

Os serviços sociais e científicos, sejam ofertados à população pelo setor público ou pelo setor privado, necessitam de flexibilidade de gestão, além de apresentarem características próprias referentes a cada área, de acordo com o corpo técnico que a compõe. Daí, o modelo de Organizações Sociais preconizado na reforma gerencial é propício para a organização e operacionalização desses serviços, pois possibilita tanto a utilização de regras próprias que facilitem a operação em cada setor como, também, a adaptação da estrutura organizacional e modo de operação das atividades à cultura de cada área.

4.1. A descrição e evolução do modelo de Organizações Sociais no âmbito da reforma gerencial do Estado Brasileiro de 1995

No Brasil, até os anos 80, uma das principais características das políticas sociais era a exclusão da sociedade civil da formulação e implementação da ação governamental, tornando não democrática a relação entre Estado e sociedade. O Estado deveria ser completamente responsável pela entrega e disponibilização da maior parte dos serviços públicos, realizando-os diretamente por meio dos órgãos integrantes de seu aparato. Isso se dava não somente pela ausência de serviços disponibilizados pelo mercado, mas também pela fragilidade da sociedade civil (FARAH, 2001) -, modelo que foi questionado por Bresser Pereira e Grau (1999).

Com a Reforma do Estado e a criação do modelo das Organizações Sociais, um segmento da sociedade civil, com vocação predominante para a prestação de serviços sociais de interesse público passa a poder pleitear o título de OS e habilitar a firmar parcerias com o Estado.

A Organização Social é um título, que pode ser atribuído às organizações do Terceiro Setor que se candidatem a ele. A partir do Novo Código Civil Brasileiro (BRASIL, 2002), os tipos de organização do Terceiro Setor, aquelas que fazem parte do setor não-lucrativo, são: associações, fundações, partidos políticos e organizações religiosas. Entretanto, somente as associações e fundações podem requerer a qualificação como OS, e a partir daí firmar contrato de gestão com o Poder Público para a execução de determinados serviços públicos, conforme cada caso previsto em legislação própria, de acordo como a esfera de governo (BRASIL, 1998).

Até hoje, no Brasil, há predominância de Associações qualificadas como Organização Social. Talvez a predominância desse modelo dê-se pela própria característica da Associação que é constituída pela união de pessoas em torno de um objetivo comum, o que combina mais adequadamente com um modelo de organização em que se pressupõe auto-gerida pela própria comunidade interessada no assunto de seu objetivo social. Isto não impede ou prejudica a adoção do modelo de Fundação para as atividades de organizações sociais, apenas restringe um pouco a prática da auto-gestão, já que, neste caso, o Conselho de Administração é indicado pelas entidades que tem assento garantido estatutariamente. Nas associações a Assembleia Geral de Associados é quem elege os membros do Conselho de Administração.

A Organização Social é apropriada para a execução dos serviços sociais que requerem flexibilidade de gestão e agilidade, sem ter que se submeter às leis de licitação públicas, nem a contratação de pessoal por concurso. Isto não quer dizer que a organização não disponha de controles. Ao contrário, existem regras que se adequam às atividades desenvolvidas pela organização, mas que não acarretem demora, nem utilizem etapas que venham a dificultar ou atrasar a prestação do serviço público à população. Além disso, a Organização Social utiliza controles de empresa privada, principalmente em relação às áreas contábil, financeira, suprimentos e recursos humanos (BRASIL, 1997)

Além disso, toda a avaliação do serviço prestado pela organização social é monitorado permanentemente por uma comissão da Entidade Supervisora, no caso o órgão público que contrata os serviços da Organização Social através do Contrato de Gestão. Essa comissão de avaliação tem por objetivo acompanhar o desempenho da organização, baseando-se nos indicadores de gestão, qualidade e produtividade que são previstos no Contrato de Gestão estabelecido pela Administração Pública com a organização (BRASIL, 1997).

Através do Contrato de Gestão, o Estado transfere recursos para a Organização Social executar os serviços que anteriormente eram por ele prestados. Além disso, a organização se obriga a captar²⁹ mais recursos no mercado a fim de ampliar a oferta dos serviços à população. Esses recursos podem ser captados através de venda de bilheteria, projetos culturais com incentivos fiscais, doações ou mesmo contribuições de associados e empresas, dentre outras fontes (BRASIL, 1997).

Dentre as funções administrativas necessárias ao funcionamento de qualquer organização, pode-se identificar algumas que apresentam uma grande possibilidade de flexibilização, de forma a se adequar ao modo próprio de funcionamento da atividade da Organização Social, em virtude da natureza do serviço prestado.

Todas as organizações existem com um propósito definido e as Organizações Sociais, embora gozem da possibilidade de terem formas e regras flexíveis, também tem propósitos definidos,

²⁹ Isso se aplica somente em algumas áreas como cultura, esportes, ciência e tecnologia etc. Não se aplicando à área de saúde.

e o eixo norteador de sua atuação em relação ao serviço público que executa são as diretrizes, metas e resultados previstos no Contrato de Gestão. Segundo Bowditch e Buono (1992, :166):

“As organizações existem com um propósito. Embora os seus integrantes e grupos possam ter metas diferentes das da organização, e a organização por si pode ter diversas metas, as organizações existem para atingir um certo fim.”

O desenvolvimento do modelo de Organizações sociais no país é consideravelmente baixo. Martins (2009) registra que o governo federal, responsável pela concepção dos modelos de parceria, até o ano de 2009 havia qualificado apenas sete entidades como OS, sendo que desde o ano de 2002 não houve mais nenhuma qualificação como OS no âmbito federal.

No que concerne ao modelo OSCIP, de igual forma, verifica-se baixo aproveitamento dos recursos e benefícios dos termos de parceria pelos governos das três esferas. No governo federal, registraram-se 73 Termos de Parceria firmados, que corresponde ao estabelecimento de parceria com 1,5% de entidades qualificadas como OSCIP, sendo a maioria delas das áreas assistencial (30%) ou de defesa ambiental (21%) (MARTINS, 2009).

Nas esferas estadual e municipal verificou-se em 2009 que oito estados e dez municípios apresentavam legislação própria de OSs e no total existiam cerca de 112 OSs por eles qualificadas. Porém apenas 28 contratos de gestão haviam sido firmados com essas entidades, sendo que 78% deles concentram-se nos estados da Bahia, Pará e São Paulo.

Relativamente aos municípios, apenas o governo municipal de São Paulo apresentou número significativo de OS com contratos de gestão firmados com o Poder Público, com 15 contratos, o que demonstra que, de forma geral, ainda não há no país uma difusão representativa do modelo. (MARTINS, 2009).

O município do Rio de Janeiro iniciou a utilização do modelo OS em 2009, após aprovação de lei própria, estendendo a utilização do modelo para as áreas da saúde, esportes, educação e cultura. Só na saúde, em 2012 há cerca de 12 organizações sociais com 23 contratos de gestão firmados para gerir serviços relacionados ao PSF – Programa de Saúde da Família, UPAs – Unidades de Pronto Atendimento, maternidades, hospitais e programas específicos dirigidos a idosos e gestantes.

O modelo de OS utilizado no Estado de São Paulo foi previsto na Lei complementar nº 846, de 04 de junho de 1998. Ele difere em alguns aspectos do modelo inaugural no País, do Governo Federal, muito embora tenha sido construído na mesma época, especialmente na configuração prevista para o Conselho de Administração nas entidades a serem qualificadas, que no modelo Federal é prevista a obrigatoriedade de participação de representantes do Poder Público, enquanto que no modelo paulista, não existe essa previsão, sendo inclusive proibido o exercício de qualquer servidor da Secretaria gestora dos serviços no Conselho de Administração das OS (SÃO PAULO, 1998). Essa é uma tendência verificada na maior parte das legislações estaduais e municipais de OS que vieram posteriormente ao modelo federal.

Segundo SANO (2003), a participação de membros do poder público na composição do conselho de administração pode entrar em choque com o propósito da publicização expresso no Plano Diretor da Reforma do Estado, pois a presença de membros do governo poderia inibir a atuação dos demais participantes do conselho, prejudicando e, no limite, até anulando a proposta de promover maior autonomia e flexibilidade na gestão.

No ano de 2009 foi realizada uma alteração na legislação de Organização Social paulista, por meio da Lei complementar nº 1.095, de 18 de setembro de 2009. A principal alteração no modelo inicial foi no sentido de ampliar as áreas de utilização do modelo, que inicialmente eram somente saúde e cultura, estendendo ao esporte e ao atendimento ou promoção dos direitos das pessoas com deficiência (SÃO PAULO: 2009):

Artigo 1º - O Poder Executivo poderá qualificar como organizações sociais pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas à saúde, à cultura, ao esporte e ao atendimento ou promoção dos direitos das pessoas com deficiência, atendidos os requisitos previstos nesta lei complementar.

Além dessa expansão das atividades para a adoção do modelo OS, a lei também abriu a possibilidade de que as fundações de apoio aos hospitais de ensino, existentes há mais de 10 anos possam ser qualificadas como OS e prestar serviços na área de saúde ao Estado.

Até essa alteração legal ocorrida em setembro de 2009, o Estado de São Paulo manteve-se onze anos com o modelo original, implantado e consolidado nas áreas de saúde e cultura, optando pela adoção do modelo em duas novas áreas: “esporte e ao atendimento ou promoção dos direitos das pessoas com deficiência”.

A área da saúde do Estado de São Paulo iniciou o desenvolvimento do modelo de OS em 1999, logo após a vigência da lei estadual específica. As entidades escolhidas para a qualificação como OS por opção da Secretaria da Saúde, foram entidades experientes na área e que já prestavam serviços de assistência há mais tempo. Uma das principais razões para o incentivo do modelo esteve relacionada aos recursos humanos, especialmente às restrições impostas pela Lei Camata, de 1995 e, também, o fato de que havia alguns prédios destinados a hospitais públicos recém construídos e que precisavam começar a funcionar (SANO, 2003).

A entidade supervisora estruturou-se para atuar como órgão formulador de políticas, passando a configurar os contratos de gestão de acordo com a demanda epidemiológica de cada região, refletindo-se em metas e indicadores (RINNE, 2005). Outro avanço nos contratos de gestão foi a utilização de percentual de recursos a título de incentivo. Ou seja, 10% do valor previsto para o repasse de recursos financeiros à OS está condicionado ao alcance de padrões específicos, enquanto o restante assegura a manutenção da assistência aos usuários do serviço público.

O modelo OS no estado do Espírito Santo está previsto na Lei Complementar nº 489, de 21 de julho de 2009. Anteriormente já havia a previsão legal da utilização do modelo, mas não legislação específica que contivesse abordagem abrangente das disposições do modelo capixaba - tanto é que ele não fora aplicado.

O Estado do Espírito Santo iniciou a implantação do modelo OS no final do ano de 2008, com a implantação de um Centro Socioeducativo de atendimento a adolescentes em conflito com a lei, no município de Cariacica, quando firmou o primeiro contrato de gestão. O órgão estatal supervisor é o Instituto de Atendimento Sócio Educativo do Espírito Santo (IASSES), autarquia vinculada à Secretaria da Justiça, e a OS executora das atividades é a Associação Capixaba de Desenvolvimento e Inclusão Social (ACADIS). Em seguida, também no final do ano de 2008, o estado do Espírito Santo firmou um segundo contrato de gestão, no âmbito da Secretaria da Saúde, para o desenvolvimento das atividades do Hospital Central de Vitória.

No início de 2010 a Secretaria da Cultura também iniciou a implantação do modelo, quando publicou edital para a Biblioteca Estadual. Da mesma forma, estão em andamento processos de transferências de serviços da área de ensino e outros serviços da área da cultura.

O modelo OS do Espírito Santo, na configuração atual, inova no modelo de parceria entre Estado e Terceiro Setor, pois constitui avanço em relação à legislação anterior, que ainda tinha resquícios da legislação federal de 1998, prevendo participação direta de servidores públicos no órgão deliberativo da OS, além da não-previsão de processo seletivo para firmar contrato de gestão.

A legislação atual também traz inovações para o modelo OS, que não se verificam em outros modelos de outras esferas. Por exemplo, quando especifica as regras para a cessão de servidores públicos para exercício nas OS, e prevê a possibilidade de intervenção no serviço transferido, sem que haja, *a priori*, uma ruptura no contrato de gestão que venha a ocasionar solução de continuidade na prestação de serviços à população.

O modelo Oscip mineiro está previsto na Lei nº 14.870, de 16 de dezembro de 2003, com sua regulamentação pelo Decreto nº 44.914, de 03 de outubro de 2008 e alterações posteriores. A lei inicial sofreu alguns ajustes no decorrer da implantação do modelo, especialmente no início de 2008, quando já se tinha a experiência de implementação dos primeiros Termos de Parceria, que iniciaram sua vigência em 2005.

O modelo mineiro de parcerias entre Estado e Terceiro Setor inovou quando consolidou, em uma só legislação e sob a nomenclatura de Oscip, todas as regras para esse tipo de parceria, prevendo características importantes dos modelos OS e Oscip originais, e também absorvendo a experiência de outros estados com seus modelos próprios.

Diferentemente do estado de São Paulo, que previu modelos diferentes de OS para as áreas da cultura e da saúde, regulamentadas por decretos governamentais específicos, o estado de Minas Gerais adotou um modelo único para todas as áreas. Se por um lado simplifica o

controle estatal sobre a atividade, por outro eleva as dificuldades para algumas atividades que requerem uma maior flexibilidade de gestão.

O modelo de Oscip mineiro é o único dos casos analisados nesta tese que prevê expressamente, na legislação, regras detalhadas sobre os patrimônios móvel e imóvel adquiridos com recursos do Termo de Parceria.

Outro ponto interessante no modelo mineiro é a previsão, expressa na legislação estadual que cria o modelo, da equiparação do título de Oscip mineiro ao de OS, previsto na legislação federal. Assim, contempla para o seu modelo também a possibilidade de que as Oscips, com termo de parceria vigente, possam ser contratadas por órgãos da administração pública, com dispensa de licitação, para desenvolver atividades que sejam afetas ao objeto do termo de parceria, conforme previsto na Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

Em Minas Gerais a qualificação como Oscip é um ato discricionário, o que permitiu à Secretaria de Planejamento e Gestão (Seplag) optar pela montagem de um cadastro com todas as entidades qualificadas, que atualmente somam cerca de 160. Isso facilita a escolha de Oscip para realizar os serviços públicos que são escolhidos para serem prestados à população por meio de parceria entre Estado e terceiro setor. Além disso, funciona como mecanismo de competição entre as entidades, que passam a buscar maior profissionalização, eficiência na gestão e alcance de melhores resultados.

No período de 2007 a 2010, o estado de Minas Gerais, por meio da Secretaria de Planejamento e Gestão e a Oscip CeMAIS, no escopo do projeto Instituto de Governança Social (IGS), desenvolveram modelo de certificação de boa gestão das Oscips mineiras. Este modelo visava a estabelecer classificação com base em indicadores de qualidade, de organização e de capacidade de gestão, para desenvolver, junto às entidades do terceiro setor, a percepção da importância da profissionalização de sua gestão, e propiciar que se tenham excelentes entidades parceiras no estado de Minas Gerais.

Ainda há várias dúvidas e, principalmente, dificuldades de entendimento da dinâmica do modelo de Organizações Sociais nas três esferas federativas, tanto por parte de órgãos estatais como pelas entidades qualificadas com tais títulos. Entretanto, algumas características gerais dos modelos já podem ser verificadas como consolidadas. Outro fator que tem influenciado positivamente na consolidação do modelo são os resultados alcançados pela maior parte de entidades que o integram, aliados à constante profissionalização das entidades e o fortalecimento de suas respectivas missões institucionais.

A seguir serão discutidos os controles existentes no modelo de organizações sociais, a fim de possibilitar a discussão da relação entre controle e autonomia decisória, central neste trabalho. Para tal, será apresentada inicialmente uma breve discussão das possíveis formas de controle existentes na administração pública gerencial e que podem ser adotadas pelas organizações sociais, para em seguida discutir as formas de controle efetivamente implementadas por estas últimas no Brasil.

5. AS FORMAS DE CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL

Nesta seção far-se-á uma explanação das formas de controle aplicáveis na administração pública, a partir de análise da literatura sobre o tema.

5.1. Modelos de controle: dos procedimentos aos resultados

Os modelos de controle da Administração Pública têm evoluído, passando dos controles mais tradicionais, focados nos procedimentos e verificação da conformidade legal e no controle parlamentar em que os cidadãos fiscalizam os seus governantes eleitos, para outros em que a sociedade passa a demandar e fiscalizar suas demandas por compromissos publicamente assumidos e prestação de contas.

Bresser (1998) identificou que para a execução das decisões, a sociedade depende do controle hierárquico, que pode ser dividido em três formas: gerencial, burocrático ou tradicional. Segundo Bresser (1998:141):

Weber definiu com clareza os dois últimos tipos de poder hierárquico. O controle tradicional corresponde, na administração do Estado, ao patrimonialismo; o controle burocrático, à administração pública burocrática, em que os objetivos e os meios mais adequados para atingi-los são rigidamente definidos na lei; o controle gerencial, à administração pública gerencial.

A própria reforma do Estado traz a responsabilização dos governantes e burocratas como algo essencial que insere a sociedade nas organizações públicas e compele ao alcance da efetividade e eficácia nos serviços públicos. Segundo Jarquín, 2006:

A necessidade de transformar o modelo e estilo de gestão da administração pública para orientá-la em direção a uma maior flexibilidade, à descentralização, à individualização das responsabilidades e à aplicação de princípios éticos na gestão pública.

Dentre os controles que são utilizados na Administração Pública, destacam-se: os controles clássicos, o controle parlamentar, a lógica dos resultados, a competição administrada e o controle social.

Os controles clássicos se referem à verificação formal do cumprimento dos procedimentos por parte dos administradores públicos, com o foco principal na verificação da adequação à norma legal.

A finalidade dos controles clássicos, segundo Groisman e Lerner, 2006 é a seguinte:

cumprimento das normas existentes, de forma que se verifiquem os princípios de probidade e universalidade dos atos governamentais, e também o controle da ação dos governantes para que os direitos dos cidadãos sejam respeitados e não existam atos de corrupção.

Além disso, Groisman e Lerner, 2006, afirmam que a principal característica dos controles clássicos é a “comparação entre os atos, os feitos e as normas, a fim de comprovar se aqueles se ajustam ao que foi prescrito.”

A segunda categoria de controles é o controle parlamentar, segundo o qual tem como princípio “a capacidade de os governados controlarem seus governantes” (Anastasia, 2006).

O controle parlamentar pode ser exercido por vários instrumentos, sendo eles as eleições, o poder de agenda e o veto. Muito embora esses mecanismos possam parecer muito distantes dos cidadãos, podem ser acessados especialmente com a mobilização social.

A lógica dos resultados, por sua vez, introduz na administração pública o viés do gerencialismo trazido pela reforma do Estado de 1995, consistindo na avaliação das políticas públicas implementadas pelos governantes e dos resultados alcançados em determinado período. Conforme Quirós, 2006, esse tipo de controle consiste na:

“Avaliação *ex post* das políticas e dos programas como meio para medir seu desempenho e exigir a prestação de contas dos diretores e funcionários públicos responsáveis, tanto por sua execução como pelos resultados obtidos”.

Basicamente, a lógica dos resultados pressupõe a confrontação ou comparação entre os compromissos adquiridos pelos governantes, geralmente expressados por meio de metas, com os resultados atingidos com a sua realização.

Com a reforma do Estado, esse tipo de controle tem sido implementado pela contratualização de resultados, formalizados entre os órgãos da Administração Pública e, também, entre estes e organizações do terceiro setor executoras de serviços de interesse público, como forma de pactuar e tornar transparente os resultados a serem obtidos. Segundo Abrucio, 2006:

A atuação dos órgãos governamentais deve estar baseada em contratos, com os quais o núcleo central do Estado estabelece parâmetros de desempenho às unidades descentralizadas ou aos prestadores de serviços públicos não estatais, que ganham autonomia de gestão, mas, ao mesmo tempo, tornam-se mais permeáveis às demandas dos cidadãos.

Essa lógica dos resultados tem demonstrado efetividade e, de certo modo, força a que exista uma definição política clara do papel das instituições do Estado.

Já a competição administrada é um tipo de controle da Administração Pública que é verificado pela criação e o incentivo de uma pluralidade de prestadores de serviços públicos, de modo a criar uma concorrência entre os mesmos, o que favorece à melhoria da qualidade e a busca da eficiência. Também de acordo com o mesmo autor:

O estabelecimento de uma pluralidade de prestadores possibilita, na avaliação de desempenho, substituir contratos detalhados por parâmetros comparativos e, nos casos de prestação de serviço direto ao público, aumentar as opções de escolha por parte dos usuários.

Esse tipo de controle pode ser utilizado tanto em relação às próprias organizações que integram a máquina estatal quanto aos seus prestadores de serviços, sejam estes do terceiro setor ou mesmo privados.

Por fim, o controle social pressupõe a participação da sociedade no controle da Administração Pública, o que é difícil de implantar, sendo o modo mais eficaz apresentado a prestação de contas públicas e a responsabilização dos gestores e prestadores de serviços públicos.

Na reforma gerencial os controles de procedimentos e os sistemas de auditoria interna e externa continuam a ser utilizados, mas com menor importância, tendo em vista que são substituídos, hierarquicamente, pelo controle *a posteriori* de resultados, pela competição administrada entre as entidades com autonomia gerencial e pelos controles democráticos da transparência dos atos públicos e o controle social. Conforme Bresser (1998:146):

No caso da administração pública gerencial, os controles *pari passu* de procedimentos e o sistema de *checks and balances* continuam a ser utilizados, mas perdem importância relativa. No plano ainda hierárquico, são crescentemente substituídos pelo controle *a posteriori* de resultados previamente contratados; no plano dos quase-mercados, pela competição administrada entre entidades às quais foi garantida autonomia gerencial; e no nível político, pelos controles democráticos: a transparência dos atos públicos, os controles realizados por organizações e conselhos públicos não-estatais ou do terceiro setor, e o controle da imprensa e da oposição.

Todos esses tipos de controle da Administração são importantes para a responsabilização, sendo ideal que se complementem, mas que de modo algum representem entraves para o funcionamento das organizações e para a entrega dos serviços aos cidadãos.

5.2. O Controle Social

Com a chegada da segunda geração de reformas da Administração Pública, a questão do controle social, da participação social e do *accountability* vem sendo incorporados à agenda de reformas. Enquanto a primeira geração de reformas esteve focada na diminuição dos gastos públicos, privatizações, organização das atividades do Estado em setores segundo a natureza das atividades e serviços e equilíbrio das contas públicas, a segunda geração, por sua vez, traz à agenda governamental o tema da gestão, com o foco em resultados, eficiência, no atendimento ao cidadão, participação do usuário de serviços públicos e na transparência e *accountability*. A reforma do Estado e a reforma gerencial, conforme CLAD, 1998:

“... é essencialmente democrática. Isto porque (...) pressupõe transparência na administração pública, amplia o espaço do controle social e transforma o público (...) no conceito direcionador da reforma.”

Todas essas mudanças trazidas com a reforma do Estado exigem novos arranjos organizacionais e formas de participação social que garantam nova legitimidade aos governos e viabilizem a governabilidade (Matias-Pereira, 2008).

O controle social e o *accountability* ganham espaço a partir dos desafios trazidos pela reforma do Estado, especialmente, a redução das despesas públicas, com o objetivo de se organizar governos que custem menos e a redefinição do próprio papel do Estado (Ketll, 2005).

Diversas organizações da sociedade civil têm surgido desde a década de 70, sendo este fenômeno verificado com mais velocidade no Brasil na década de 90, após o regime militar e o início do processo de democratização. Essas organizações constituem um meio de se exercer o controle social sobre as ações do Estado, especialmente em relação aos serviços de interesse público.

Outro meio de controle social presente no Estado brasileiro são os conselhos gestores de políticas públicas. Os espaços públicos como os conselhos gestores brasileiros previstos na Constituição Federal de 1988 são uma novidade no país, embora há muito tempo existam similares em outros países que iniciaram seu processo de democratização há mais tempo, como é o caso da Inglaterra, que introduziu a criação de instâncias de participação da sociedade nos governos no início do século XIX (Balbachevsky, 2006).

De forma mais empírica, deve-se levar em conta que, no Estado brasileiro os conselhos de políticas públicas foram institucionalizados a partir da Constituição Federal de 1988. Sendo previstos como espaços de participação e de representação, a fim de desenvolverem atividades de controle social, que se orientem no sentido de fiscalizar a atuação do Poder Executivo sobre a política pública específica e, também, deliberar sobre temas que norteiem as ações da política pública. Conforme Tatagiba (2002:47-48):

A sociedade poderia exercer um papel mais efetivo de fiscalização e controle estando 'mais próxima do Estado', assim como poderia imprimir uma lógica mais democrática na definição da prioridade na alocação dos recursos públicos. Esses mecanismos de participação obrigariam o Estado a negociar suas propostas com outros grupos sociais, dificultando a usual 'confusão' entre interesse público e os interesses dos grupos que circulam em torno do poder estatal e costumam exercer influência direta sobre ele.

Os conselhos de políticas públicas no Brasil foram criados sempre ligados ao Poder Executivo, diferentemente do observado em outros Países que são ligados ao Poder Legislativo. Segundo Santos (2003) essa peculiaridade brasileira dá-se especialmente por conta do presidencialismo de coalizção, quando as divisões das forças políticas de apoio a cada governo estão presentes na composição das burocracias dos órgãos do Poder Executivo.

A participação social nos governos teve o seu embrião na República no Brasil com a reforma do serviço público dos anos 30, no Governo Vargas, quando, em um processo de centralização da administração pública no nível federal, foram criados os grupos técnicos. Conforme Campello de Souza (1990:100):

Dos órgãos criados após a revolução de 1930, destacam-se, entretanto, como invento institucional e como via de acesso de novos personagens – engenheiros, economistas etc.- os grupos ou **conselhos técnicos**. E entre estes, o CTEF – Conselho Técnico de Economia e Finanças – o CFCE – Conselho Federal de Comércio Exterior.

Segundo Campello de Souza (1990), há divergência entre os autores sobre a importância política de tais grupos técnicos e conselhos criados na década de 1930.

Passadas três décadas do surgimento da onda reformista pautada na NPM e mais de quinze anos do início da reforma gerencial no Brasil, tem-se discutido na agenda política e acadêmica os seus êxitos logrados e os limites de suas intervenções até aqui realizadas. São notórias, no Brasil, as suas contribuições para a melhoria do funcionamento da burocracia pública e para a institucionalização de alguns mecanismos de controle, como o de resultados (QUIRÓS, 2006), a competição administrada (ABRUCIO, 2006) e o controle social (CUNILL GRAU, 2006).

Criou-se, portanto, um ambiente institucional favorável a uma nova aceção do papel do Estado e a uma nova maneira de conduzir a gestão pública, que se traduzem na evolução de um *government* para uma *governance* ou da substituição, ainda que parcial, do *governance by hierarchies* prevalente na burocracia estatal para novos padrões de governança (*governance*), mais aberta à sociedade (FIRMINO, 2008).

Daí pode-se definir que controle social depende de acesso à informação e mobilização da sociedade.

5.3. Prestação de contas e *Accountability*

Uma vez que este trabalho discute os controles existentes sobre as organizações sociais, é importante discutir o conceito de *accountability*.

É opinião corrente entre vários autores que não podemos traduzir de forma fidedigna *accountability* na língua portuguesa, pois fica impreciso, e isso é motivado especialmente pela cultura democrática do Brasil, o que se estende para a Administração Pública.

A melhor tradução para *accountability* é responsabilização, que se materializa por meio dos mecanismos de prestação de contas à sociedade. Conforme Prado, 2004, a definição para *accountability*:

Princípio que deve guiar os governos democráticos em busca da prestação de contas à sociedade. Para a sua plena realização, é necessário que existam mecanismos institucionais que garantam o controle público das ações dos governantes.

Segundo O'Donnell apud Ceneviva, 2006, há um déficit de *accountability* na América Latina. Somente o restabelecimento da competição eleitoral, com a redemocratização, não foi suficiente para assegurar um controle satisfatório da atuação dos governantes e demais decisores políticos.

Por conta dessa fragilidade no controle do Governo pelos eleitores, é importante se utilizar outras formas de controle, dando ênfase para a prestação de contas, como forma de se dar transparência e responsabilizar os administradores públicos pelos seus resultados.

Diante do exposto, o consenso obtido entre os autores referenciados é que *accountability* refere-se ao controle e fiscalização dos agentes públicos. Ceneviva, 2006, discute a avaliação como um mecanismo de *accountability* e controle social.

5.4. Mecanismos de controle adotados nas organizações sociais brasileiras

Os mecanismos de controle estão previstos em todo o processo do modelo OS, que vão desde a sua qualificação até os momentos previstos para a prestação de contas. A OS é uma organização que, embora tenha uma flexibilidade de gestão muito importante para suas atividades, apresenta um dos mais completos e complexos sistemas de controle, pois apesar de o modelo OS ter sido idealizado com o controle focado nos resultados, a organização tem que prestar contas de toda a parte financeira, patrimônio, recursos humanos e dos resultados

alcançados, comparando-os ao pactuado no contrato de gestão. Apesar de todos esses itens serem controlados na gestão da OS, os ritos e procedimentos não o são, o que já representa um grande avanço na prestação dos serviços públicos (ALCOFORADO, 2010).

Esse avanço na gestão dos serviços públicos, representado pelas OS, já sofreu várias tentativas de burocratização ou retrocesso, especialmente no modelo verificado no Governo Federal. As tentativas foram desde uma Ação Direta de Inconstitucionalidade, que se encontra tramitando lentamente no STF – Supremo Tribunal Federal desde 1999, muito embora já se tenham dois votos importantes e favoráveis ao modelo³⁰, até a expedição de normas impondo a essas entidades a obrigatoriedade de utilização da Lei de Licitações do Serviço Público³¹, e da obrigatoriedade de concurso público para o seu quadro de pessoal. Muito embora tais regras tenham sido expedidas, as entidades qualificadas como OS que têm contrato de gestão firmado com o Governo Federal não as aplicam totalmente, salvaguardadas pela legislação das OS Federais, Lei 9.637, de 1998, que as resguarda quanto à utilização de ritos e procedimentos próprios (ALCOFORADO, 2010).

As etapas de controle do modelo OS começam com a qualificação, compreendendo um rol de requisitos sobre Estatuto, destinação de bens, órgãos colegiados de direção e fiscalização, órgão executivo e regularidade fiscal.

A segunda etapa de controle é realizada permanentemente na fase de monitoramento, que consiste no acompanhamento das atividades previstas no contrato de gestão e na fiscalização da gestão da entidade, especialmente quanto à realização dos gastos no objeto do contrato de gestão e na equidade e economicidade das compras, verificando-se a prática de preços de mercado para os produtos adquiridos pela entidade.

³⁰ Já constam do processo o voto do relator, Ministro Ayres Britto, e do Ministro Luiz Fux.

³¹ O Decreto Federal nº 5.504, de 5 agosto de 2005, prevê em seu artigo 1º que: “Os instrumentos de formalização, renovação ou aditamento de convênios, instrumentos congêneres ou de consórcios públicos que envolvam repasse voluntário de recursos públicos da União deverão conter cláusula que determine que as obras, compras, serviços e alienações a serem realizadas por entes públicos ou privados, com os recursos ou bens repassados voluntariamente pela União, sejam contratadas mediante processo de licitação pública, de acordo com o estabelecido na legislação federal pertinente.”

O monitoramento é realizado pela entidade supervisora, o Órgão Estatal da área responsável pela Política Pública referente ao tema das atividades da OS, e tem como responsável o Gestor do Contrato, designado especificamente para o monitoramento ou a área específica do Órgão Estatal contratante.

A terceira etapa de controle do modelo OS consiste na fiscalização propriamente dita e é realizada por quatro áreas ou órgãos, com responsabilidades complementares, mas muitas vezes coincidentes:

- Órgão Estatal responsável pela área de atuação da OS;
- Comissão de Avaliação
- Órgãos de Controle Interno
- Tribunal de Contas da União/Estados/Municípios/ Poder Legislativo

Mesmo que na prática essas instâncias de controle tenham competências legalmente estabelecidas e concorrentes, segundo Alcoforado (2010:67) uma divisão ideal de controle, com base na importância de cada ação, deveria ser:

- **Órgão Estatal da área de atuação da OS** - em relação ao pactuado, exercendo o monitoramento permanente das atividades, a fim de garantir o cumprimento e a qualidade dos resultados previstos, emitindo pareceres e notas técnicas e relatórios sobre o andamento dos trabalhos;
- **Comissão de Avaliação** - em relação aos resultados atingidos, correspondentes ao objeto pactuado no contrato de gestão, como instância superior no âmbito do Órgão Estatal contratante, e como instância de controle social;
- **Órgãos de Auditoria e Controle Interno** - em relação à correta utilização dos recursos públicos repassados através dos contratos de gestão, para a realização do objeto pactuado, e na avaliação dos trabalhos de monitoramento realizados pelo Órgão Estatal da área responsável pela OS;
- **Poder Legislativo e Tribunais de Contas** - em relação às suas atribuições e competências constitucionais e legais.

De qualquer modo, o controle no modelo OS deve ter foco nos resultados pactuados no contrato de gestão, utilizando-se critérios objetivos de avaliação de desempenho, mediante indicadores de qualidade e produtividade. Todas as instâncias responsáveis por examinar prestações de contas podem emitir recomendações visando sanar deficiências ou aperfeiçoar

mecanismos de controle, inclusive o Tribunal de Contas. Todas as recomendações, de qualquer nível, devem ser atendidas pela Organização Social e, em princípio, transformarem-se em adequações de procedimentos.

O resultado final da execução do Contrato de Gestão é o elemento que vai definir o cumprimento ou não do programa de governo para a respectiva área. Deve ter foco nos indicadores de qualidade e produtividade, como ferramentas de avaliação que atestem a realização das metas previstas (BRASIL, 1997).

Além disso, o modelo OS adota mecanismos de controle social, que podem ser bem desempenhados e serem eficazes para a entidade e a proteção da prestação dos seus serviços, especialmente em mudanças de governos ou de titularidade nas entidades supervisoras. As instâncias de controle social são:

- Comissão de Avaliação – Opinião de representantes da Sociedade;
- Conselho de Administração da OS – membros da comunidade. (conta com suporte de auditoria externa).

A prestação de contas do modelo OS contempla documentos que são, em princípio, elaborados pela própria Organização Social, mas alcança também a Entidade Supervisora, que deverá demonstrar que realizou o monitoramento e zelou pelo alcance dos resultados avançados no contrato de gestão e fiscalizou os gastos de acordo com o objeto contratado. A prestação de contas compreende:

- Relatórios:
 - Comparativo de metas – pactuado/realizado
 - Financeiro – fluxo de caixa;
 - Patrimônio – movimentação, utilização e conservação;
 - Recursos Humanos – movimentação;
 - Espaço Físico de bens públicos – utilização;

- Outros documentos formais necessários à prestação de contas dos bens e recursos de origem pública, por conveniência da Administração Pública.

Após a etapa prevista para a prestação de contas, segue-se à correspondente etapa de “avaliação”, que é a última etapa formal de controle para o modelo. A instância que realiza essa etapa é a “Comissão de Avaliação”, geralmente composta por representantes do Governo e da Sociedade e é a instância maior na avaliação das Organizações Sociais, devendo requerer às Unidades técnicas do Governo ou a especialistas a opinião técnica necessária à verificação do cumprimento das metas acordadas, devendo emitir, ao final de cada período avaliativo (anual) relatório conclusivo sobre a avaliação procedida.

5.5. A responsabilização no modelo OS: considerações sobre controle social e *accountability*

Após discorrer sobre as definições de controle social e *accountability* e os mecanismos de controle adotados pelas OS, pretende-se demonstrar a interface entre os primeiros e os últimos, os quais integram o modelo de contratualização de resultados entre o Estado e o terceiro setor.

Iniciando a análise do modelo sobre o enfoque do controle social, verifica-se que o mesmo apresenta a utilização desse mecanismo, primeiramente quando o Estado realiza o pacto, denominado contrato de gestão, com uma organização da sociedade civil que passa a assumir a prestação de determinado serviço público integrante de uma política pública. Essa participação social, que se manifesta de certo modo como um controle, já que os representantes da sociedade que integram a organização passam a negociar com o Estado os parâmetros que farão parte dessa política quando de sua implementação.

Uma outra fase do controle social no modelo OS é a fase de monitoramento e avaliação. Apesar do monitoramento da execução da política pública ser realizado pelos servidores públicos integrantes da entidade supervisora, que é a entidade que firma o contrato de gestão com a OS, o seu resultado é submetido à avaliação de uma comissão formada por

representantes do Estado e da sociedade, que tenham relação com a política pública objeto da contratualização.

Há ainda o controle direto da sociedade através de pesquisas de satisfação dos usuários e também avaliação de impacto social. Esse controle se dá em estruturas não formalizadas dentro do Estado, mas em um espaço em que a sociedade (cidadão) avalia a própria sociedade (entidade do terceiro setor prestadora do serviço). O resultado desse controle sobre os resultados das atividades da OS se somam aos demais controles realizados pelo Órgão Estatal e a tomada de decisão sobre a manutenção ou não daquele Contrato de Gestão.

O mecanismo de *accountability* no modelo OS verifica-se com a responsabilização dos dirigentes da entidade qualificada como OS, que respondem pela gestão dos serviços públicos sob sua responsabilidade com seus bens pessoais, além da permanente prestação de contas que se dá nos aspectos da aplicação do recurso financeiro no objeto pactuado e, especialmente, na verificação dos resultados alcançados em comparação com o pactuado no contrato de gestão.

Os mecanismos de controle criados para o monitoramento das atividades de uma Organização Social perpassam todas as atividades da entidade e vão de uma análise procedimental até uma avaliação dos resultados. No que se refere aos controles clássicos, estes podem ser verificados na análise da regularidade da organização no que se refere aos processos de contratação, aquisições e gestão patrimonial e financeira. Da mesma forma, o monitoramento dos resultados é estabelecido no Contrato de Gestão quando são construídos os indicadores para acompanhar o atingimento das metas acordadas entre o Órgão Estatal e a OS. Além disso, pode-se verificar que passa a existir o controle pela competição administrada, quando se compara os resultados das OSs com os de outras organizações prestadoras de serviços da mesma natureza, tanto públicas como privadas, além de outras OSs.

A partir desse estudo analítico, é possível estabelecer algumas constatações sobre como os mecanismos de *accountability* e controle social, instituídos a partir do movimento de reforma do Estado recente, podem ser verificados nos modelos de contratualização entre Estado e Sociedade Civil.

De fato, as inovações introduzidas na gestão pública à luz da *accountability* com a criação de mecanismos de controle que vão além dos procedimentais e passam a monitorar os resultados da ação pública estatal também estão presentes no modelo Organizações Sociais. Os princípios da administração pública gerencial também se concretizam nos modelos de parceria firmados com a Sociedade Civil. Assim, os mecanismos de responsabilização, o controle social, a avaliação dos resultados podem ser identificados desde a figura jurídica do Contrato de Gestão até nas estruturas de acompanhamento e fiscalização criadas para avaliar as atividades e os resultados das Organizações Sociais.

Mais do que isso, a própria característica organizacional de uma entidade do terceiro setor, que assume os princípios de uma administração privada, permite que esses mecanismos de controle sejam incorporados de uma maneira mais eficaz. A estrutura não burocrática de uma Organização Social que goza de maior flexibilidade e autonomia para a realização de suas atividades possibilita o aprimoramento das ferramentas de controle e uma maior transparência na sua administração e na demonstração dos resultados.

O desafio que se lança para o sucesso desse modelo é a adequação do Órgão Estatal a esse novo cenário e a incorporação dessas inovações na sua estrutura para exercer de maneira mais eficiente suas novas funções de monitoramento e avaliação das atividades agora realizadas por parceiros.

Apesar de todo o aparato de mecanismos e formas de controle mais gerenciais que perpassam o modelo OS, os órgãos de controle insistem na transposição pura e simples das regras gerais da administração pública para a gestão das Organizações Sociais. Nesta pesquisa serão abordadas as tentativas burocratizantes que surgiram desde o início do modelo OS no nível Federal, assim como as reações da gestão para tentar neutralizar o ímpeto enrijecedor dos órgãos de controle.

Dado esse fato, no qual se sustenta a hipótese deste trabalho, de que a adoção do modelo de Organizações Sociais propiciou a necessária flexibilidade de gestão aos serviços sociais e científicos, mas gerou uma sobreposição de controles burocráticos e gerenciais, acumulando então, o controle tradicional dos meios com os controles finalísticos e de resultados previstos na reforma gerencial, foi realizada pesquisa para levantar os dados que comprovem esse comportamento e os seus efeitos imediatos na gestão das OS.

A discussão da pesquisa realizada dar-se-á inicialmente com a fundamentação da metodologia utilizada, para em seguida passar à análise dos dados coletados.

6. O MÉTODO QUALITATIVO PARA A PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

É importante articular as ideias e pressupostos de autores sobre a utilização de métodos qualitativos para a realização de pesquisas na área de administração pública, especialmente pela pouca disponibilidade de dados quantitativos e a abundância de documentos a serem analisados.

A utilização da técnica de entrevista é importante para se obter respostas que tenham intensidade nas informações que são geradas a partir das mesmas, possibilitando ao entrevistador ajustar as perguntas segundo o escopo que se pretende restringir para as respostas. Conforme Duarte (2008:62):

Entre as principais qualidades dessa abordagem está a flexibilidade de permitir ao informante definir os termos da resposta e ao entrevistador ajustar livremente as perguntas. Este tipo de entrevista procura intensidade nas respostas, não-quantificação ou representação estatística.

A entrevista em profundidade é fonte primária de dados e importante para embasar a análise do pesquisador acerca do fenômeno social investigado, fornecendo pistas e subsídios para que se possa levantar pontos subjetivos e importantes dos processos e fluxos. Conforme Duarte (2008:63):

“O uso de entrevistas permite identificar as diferentes maneiras de perceber e descrever os fenômenos. (...) usada como base ou conjugada com diferentes técnicas, como observação, discussão em grupo e análise documental.”

O tipo de entrevista a ser realizado é um ponto importante a ser definido, muito embora se possam mesclar os diferentes tipos. Duarte (2008:64), propõe a divisão classificatória utilizada por Selltiz et al (1987), quando defende que:

... a entrevista estruturada é extremamente útil para estudos do tipo exploratório, que tratam de conceitos, percepções ou visões para ampliar conceitos sobre a situação analisada. Pode ser empregada para o tipo descritivo, em que o pesquisador busca mapear uma situação ou campo de análise, descrever e focar determinado contexto. Não é adequada, entretanto, para os estudos do tipo **causal**, que buscam estabelecer correlações de causa e efeito.

As diferenças entre os métodos de entrevista, portanto, estão relacionados à flexibilidade com que o pesquisador e o entrevistado possam ter em relação ao objeto da pesquisa. Enquanto que as entrevistas com questões estruturadas limitam a abrangência de respostas, da criatividade do entrevistado e da própria possibilidade de artifícios comportamentais do pesquisador, as entrevistas não-estruturadas abrem todas essas possibilidades e flexibilidades para ambos.

Também é importante considerar que a pesquisa com questões não-estruturadas limitam o universo de entrevistados, pela própria possibilidade de tempo de se realizar as entrevistas e, depois, de transcrevê-las, tendo em vista que as mesmas duram em torno de uma hora e meia a duas horas e meia, geralmente.

Por outro lado, as entrevistas com questões estruturadas ao tempo em que ampliam o universo de entrevistados, possibilitando-se, inclusive, a se realizar verificações de frequência estatística, limitam a abrangência das respostas às opções pré-determinadas pelo pesquisador.

Uma outra tipologia utilizada por Duarte (2008), é a classificação das entrevistas em abertas, semi-abertas e fechadas. Sendo as abertas e semi-abertas do tipo “em profundidade”, enquanto as fechadas são utilizadas especialmente em pesquisas quantitativas. A principal diferença entre abertas e semi-abertas é que a primeira é realizada a partir de um tema central, enquanto que a semi-aberta obedece a um roteiro pré-determinado pelo pesquisador. Segundo Guber (2001) apud Duarte (2008:65):

“... as entrevistas fechadas implicam a participação do informante nos termos do pesquisador, enquanto as abertas pressupõem a participação do pesquisador nos termos do informante.”

Duarte (2008:65), propõe um “Modelo de tipologia em entrevista”, que pode ser simplificado conforme o quadro seguinte:

Quadro 2: Modelo de tipologia em entrevista

Pesquisa	Questões	Entrevista	Modelo	Abordagem	Respostas
Qualitativa	Não-estruturadas	Aberta	Questão central	Em profundidade	Indeterminadas
	Semi-estruturadas	Semi-aberta	Roteiro		
Quantitativa	Estruturadas	Fechada	Questionário	Linear	Previstas

Duarte (2008:65)

As técnicas de entrevista também são importantes para complementar os dados e documentos pesquisados, na área da administração pública, pois se devem levar em consideração que a rotatividade dos membros dos governos é alta e com movimento permanente, tendo em vista as eleições a cada quatro anos, além do sistema de governo adotado no Brasil, de presidencialismo de coalizão, que se replica às esferas estaduais e municipais, impactando na formação dos governos com a composição dos cargos do Poder Executivo a partir da indicação dos partidos aliados. Isso implica na mudança periódica tanto dos integrantes do corpo burocrático dos órgãos do Poder Executivo quanto dos dirigentes públicos dos órgãos do Poder Executivo, especialmente.

Bourdieu (1999), quando fala das “abdicações do empirismo”, ressalta a importância da construção teórica e de métodos sociológicos de construção e explicação dos fatos, salientando que os dados sem o contexto podem não significar nada ou ficar à mercê da interpretação do pesquisador que os analisa. Conforme relata Bourdieu (1999, p. 49):

Basta ter tentado uma vez submeter à análise secundária o material coletado em função de outra problemática, por mais neutra que esta possa ser na aparência, para saber que os *data* mais ricos nunca estariam em condições de responder completa e adequadamente a questões para as quais e pelas quais não foram construídos. (...) Os que estão à espera de milagres a partir da tríade mítica – arquivos, data e computers – ignoram o que separa esses objetos construídos que são os fatos científicos (coletados por questionário ou inventário etnográfico) dos objetos reais que são conservados nos museus e que, pela sua ‘excessiva concretude’, oferecem à interrogação ulterior a possibilidade de construções indefinidamente renovadas.

Ainda utilizando os ensinamentos de Bourdieu (1999, p. 50) em relação à excessiva importância dada aos dados em detrimento da construção teórica de uma pesquisa sobre as áreas de ciências sociais:

“O positivismo que trata os fatos como dados está condenado a proceder a reinterpretações inconsequentes porque se ignoram como tais, ou a simples confirmações obtidas em condições técnicas semelhantes.”

Além disso, fica claro que o próprio pesquisador, suas crenças, valores e visão sobre os objetos de estudo influenciam o modo como serão tratados os dados e informações obtidas na pesquisa. Corroborando esse pensamento, cabe citar Woolgar (1996) *apud* Spink (2000, p.73):

Em contraste com a visão tradicional, Woolgar (1996) aponta que o conhecimento científico é determinado pelas relações sociais, sistemas de crenças e valores das comunidades científicas, e não pelo ‘caráter efetivo do mundo físico’. Nessa perspectiva, nos estudos sociais da ciência ‘o que conta como conhecimento científico bem sucedido é um constructo social’.

Na análise da pesquisa realizada com as Organizações Sociais ligadas ao Ministério da Ciência e Tecnologia pode ser considerada a utilização de um viés construcionista quando são combinadas diferentes origens e modos de coleta de dados, que são utilizados para confirmar a construção teórica elaborada para explicação do fenômeno social pesquisado. Portanto, a postura metodológica nessa pesquisa é orientada pelos meios de coletas de dados disponíveis que, efetivamente, confirmam a teoria construída ao longo do trabalho. Conforme Spink (2000, p. 75-76):

É o posicionamento no debate entre realismo e construcionismo que informa a postura metodológica. O método propriamente dito, uma vez definido o alinhamento epistemológico, pode ser único ou múltiplo, combinando estratégias quantitativas e qualitativas, como na triangulação metodológica.

O debate desloca-se, dessa forma, da dicotomia entre quantidade e qualidade para a dicotomia entre realismo e construcionismo. Em relação ao conceito de construcionismo, ainda é importante citar Gergen (1985), *apud* Spink (2000, p. 76):

O cerne do construcionismo, na perspectiva da teoria do conhecimento, é a compreensão de que ‘os termos em que o mundo é compreendido são artefatos sociais, produtos das trocas historicamente situadas entre as pessoas’ (Gergen, 1985:267).

Nessa perspectiva, a investigação construcionista tem como foco principal a explicação dos processos pelos quais as pessoas descrevem, explicam ou contabilizam o mundo no qual vivem, incluindo a si mesmas.

É a partir daqui que entra a importância da técnica de pesquisa de entrevista, que utiliza a coleta de informações, combinada com a interpretação do pesquisador que realiza a entrevista sobre as informações que lhe são passadas pelo interlocutor entrevistado. Numa entrevista, tanto entrevistador quanto entrevistado estão representando papéis e enquanto um constrói um discurso a ser transmitido (entrevistado), o outro procura captar e interpretar o sentido do que está sendo transmitido (Pinheiro, 2000). Sobre o papel da entrevista, Pinheiro (2000, 185) diz:

“No relato, está em foco, portanto, o que a pessoa traz, os argumentos utilizados e a explicação dada para torná-los plausíveis, ou seja, o que ocorre numa dada situação, dentro de uma sequência de atividades.”

Mesmo no caso analisado da pesquisa realizada sobre as OS de Ciência e Tecnologia, o contexto da realização da entrevista em profundidade e da própria aplicação dos questionários, mesmo que semi-estruturados, influencia nas respostas dos entrevistados, já que se estabelece uma relação hierárquica no momento da coleta de tais dados. Cicourel (1964) *apud* May (2004:153):

Para esse propósito, o entrevistador e o entrevistado precisam estabelecer um entendimento intersubjetivo. Ao mesmo tempo, a busca da objetividade requer uma “distância” para situar as respostas socialmente. (...) O resultado é que um relacionamento mais intenso parece produzir uma entrevista bem-sucedida de um ponto de vista qualitativo, enquanto assume-se que uma forma mais desligada e padronizada produz dados mais confiáveis.

Outro ponto importante na realização de uma entrevista é a negociação das partes, entrevistado e entrevistador, tanto formal quanto tacitamente quanto ao objeto da pesquisa e sua intenção, que estará refletida nas perguntas e, conseqüentemente, nas respostas do entrevistado. Aqui, ambos, entrevistado e entrevistador têm de criar uma relação de confiança para que se possa lograr êxito no conteúdo da entrevista. Conforme Pinheiro (2000, 186):

Ao abordar a entrevista inicial como prática discursiva estamos, antes de mais nada, entendendo-a como ação, ou melhor dizendo, como interação. Essa interação se dá em um certo contexto, numa relação constantemente negociada. Numa conversa o locutor posiciona-se e posiciona o outro, ou seja, quando falamos, selecionamos o tom, as figuras, os trechos de histórias, os personagens que correspondem ao posicionamento assumido diante do outro que é posicionado por ele. As posições não são irrevogáveis, mas continuamente negociadas.

Portanto, o sentido das respostas fornecidas pelo entrevistado é produzido pela sua visão de mundo e, também, pela interação que é estabelecida entre este e o entrevistador.

A combinação de técnicas, e mesmo métodos, de pesquisa é um recurso importante na realização de estudos na área da administração pública, especialmente quando se trata de temas como os novos modelos organizacionais, em que estão inseridas as OS, que são instituições relativamente novas, tendo como base o seu recente formato previsto na reforma gerencial de 1995 e a sua efetiva implementação a partir de 1998, com os dois casos iniciais que foram previstos na própria Lei nº 9.637/98.

A discussão desta seção, então, é importante para o presente trabalho, que procurou combinar métodos diferentes de coletas de dados, a fim de se buscar tanto a parte documental acerca do objetivo da tese, para a confirmação da hipótese de que os controles de resultados e de procedimentos se somaram no modelo OS com a adoção da reforma gerencial de 1995, assim como as entrevistas em profundidade com a área de monitoramento das OS do MCT, os gestores das OS de Ciência e Tecnologia do Governo Federal e alguns atores-chave da área de C & T que vivenciaram a implementação do modelo.

7. A PESQUISA

Nesta seção será demonstrado, através da análise de documentos legais e das entrevistas realizadas, que houve um aumento dos controles no modelo de OS, visto que a burocracia dos órgãos da administração direta insiste em manter os controles tradicionais, além dos controles por resultados que foram criados para o modelo OS no âmbito da reforma gerencial. Para tal, apresentamos, na sequência, a metodologia que será utilizada, a análise dos documentos legais e a análise das entrevistas. O relato das entrevistas está na forma de texto corrido, que corresponde a uma síntese dos principais tópicos abordados nas entrevistas, cujos roteiros-base estão como apêndice a este trabalho. Estas últimas se iniciam com uma discussão sobre as justificativas para a inclusão das atividades de C e T dentre as realizadas pelas OS e seguem com a análise dos controles implementados, bem como da situação encontrada em cada uma das OS entrevistadas.

7.1. Metodologia

Esta tese foi desenvolvida por meio da realização de pesquisa exploratória, descritiva e explicativa, porque aborda tema recente na literatura e ainda pouco estudado, além de ter foco na qualidade das informações investigadas com a finalidade de se responder à questão básica da investigação.

Os dados da pesquisa foram coletados das seguintes formas:

- a. Análise da literatura e pesquisas já realizadas sobre o tema das Organizações sociais no Brasil;
- b. Análise da legislação aplicável ao tema, assim como decisões e entendimentos de órgãos da Administração Pública e de controle;
- c. Análise dos dados e relatório da pesquisa: Avaliação da implementação do modelo de Organizações Sociais na área de Ciência e Tecnologia, elaborado por Flávio Alcoforado e Ari Plonski, em 2007;
- d. Questionário qualitativo semi-estruturado aplicado juntamente com entrevista com a área de monitoramento dos contratos de gestão do Ministério da Ciência e Tecnologia, com a finalidade de se confirmar os dados levantados na pesquisa realizada por este autor em 2007.

Neste trabalho foi utilizada a combinação de métodos de pesquisa, como a análise documental e a técnica de entrevista em profundidade, aplicada aos seguintes atores: Coordenação da área de monitoramento das Organizações Sociais do Ministério da Ciência e Tecnologia, Chefe do órgão setorial da CGU no Ministério da Ciência e Tecnologia e dirigentes das Organizações Sociais que mantêm contratos de gestão com o MCT: CGEE – Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, RNP – Rede Nacional de Ensino e Pesquisa, IMPA – Instituto de Matemática Pura e Aplicada, IDSM – Instituto de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá e ABTLuS – Associação Brasileira de Tecnologia de Luz Síncrotron, no ano de 2007, e aplicação de questionário semiestruturado e entrevista com a Coordenação Geral de Supervisão e Acompanhamento das Organizações Sociais no ano de 2012.

A pesquisa foi desenvolvida por meio de entrevistas em profundidade, além da análise dos documentos de cada OS e a análise de seus relatórios anuais de prestação de contas.

Foi analisada, ainda, no escopo deste trabalho, a opção pela utilização de um método qualitativo de pesquisa e a importância em realizá-lo, tendo em vista a maior possibilidade de se obter informações sobre a abrangência do fenômeno social, em detrimento de sua quantificação ou a possibilidade de se fazer generalizações.

A pesquisa sobre as Organizações Sociais de Ciência e Tecnologia ligadas ao Ministério da Ciência e Tecnologia utilizou alguns métodos de pesquisa qualitativa, como a análise documental de cada uma das instituições, além da entrevista em profundidade e questionário semi-estruturado, com o intuito de obter informações sobre a utilização dos controles no modelo OS, quando comparados aos controles aplicados na administração direta.

A pesquisa sobre o modelo das Organizações Sociais na área da Ciência e Tecnologia do Governo Federal tem o foco no levantamento sobre o histórico de implementação do modelo na área e sobre o comportamento dos órgãos de controle sobre as Organizações Sociais que mantêm contratos de gestão com o Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT). Para tanto foi utilizada ampla fonte documental, especialmente os contratos de gestão e relatórios de prestação de contas de tais entidades, assim como foram realizadas entrevistas em profundidade com os agentes envolvidos no modelo, sejam integrantes do MCT, dos órgãos de controle e os gestores das OS.

É importante ressaltar que pode haver um viés favorável ao modelo de Organizações Sociais, além de opiniões normativas do pesquisador na elaboração desta tese, tendo em vista que o mesmo, desde 1995 atuou como dirigente público e, também, como dirigente de Organização Social e OSCIP, além de consultor junto aos Governos de São Paulo, Minas Gerais, Espírito Santo, Ceará, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, assessorando sobre o tema e na regulamentação e normatização de cada um dos modelos.

7.2. O retrocesso burocrático

A análise dos documentos legais permite afirmar que um primeiro retrocesso burocrático no modelo de OS federal aconteceu já nos primórdios de sua implantação, em 1998, quando o TCU expediu a Decisão Administrativa nº 592/98, que previu que “as Organizações Sociais estão sujeitas à prestação de contas sistemática, a ser encaminhada anualmente ao Tribunal de Contas da União nos moldes das entidades da Administração Pública”. O problema não está na prestação de contas, em si, que é uma obrigação das OS, mas o formato das mesmas passar a ser semelhante ao dos órgãos da Administração Pública, ou seja, focado em procedimentos e regras rígidas. Um outro ponto importante neste quesito é que a prestação de contas das OS deveria integrar a prestação de contas da entidade supervisora, que no caso da pesquisa desta tese é o Ministério da Ciência e Tecnologia, assim como é aplicado para os tradicionais convênios firmados pela Administração Pública com as entidades do terceiro setor.

Em seguida, veio a ADIn³² nº 1.923, também de 1998, impetrada pelo Partido dos Trabalhadores – PT e Partido Democrático Trabalhista – PDT, questionando a constitucionalidade da Lei nº 9.637/98, que ainda se encontra em tramitação, contendo dois votos favoráveis ao modelo (do relator, Ministro Ayres Britto, e do Ministro Luiz Fux).

No julgamento da referida Ação Direta de Inconstitucionalidade, somente em 2007 teve o indeferimento da medida cautelar que pleiteava a declaração de inconstitucionalidade da lei de OS federal, até o julgamento do mérito da ação. No mesmo ano, a SBPC – Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência e a Academia Brasileira de Ciências peticionaram o Supremo Tribunal Federal para ingressarem na ADIn na qualidade de *Amici Curiae* com a

³² Ação Direta de Inconstitucionalidade

intenção de se tornarem parte na referida ação e já se posicionando contrárias ao pedido de inconstitucionalidade pleiteado inicialmente na referida Ação.

A AGU – Advocacia Geral da União, também no ano de 2007, insere-se nos autos da ADIn, manifestando-se, também, contrária à toda arguição defendida pelo PT e PDT na petição inicial, ou seja, defende a constitucionalidade integral da lei de OS.

Em abril de 2009, o Presidente da República, por intermédio da AGU requer formalmente ao STF a “preferência” no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade, tendo em vista “a relevância da matéria nela versada”.

Em junho de 2009 o Ministério Público, por meio da Procuradoria Geral da República – PGR juntou manifestação em que defende a constitucionalidade da lei federal de OS, muito embora conteste a constitucionalidade de alguns dispositivos, como o ato administrativo discricionário para a qualificação das entidades, a ausência de processo seletivo de entidades e a questão da mudança no formato dos controles públicos aplicáveis às OS. No entanto, a PGR não faz defesa da modalidade do controle, mas sim da prerrogativa de que todas as instâncias e órgãos de controle interno e externo da Administração Pública atuem junto aos contratos de gestão e às OS.

Em 2010 o SINDSAUDE/PR – Sindicato dos trabalhadores e servidores em serviços de saúde públicos, conveniados, contratados e/ou consorciados ao SUS e previdência do Estado do Paraná ingressa na ADIN como Amicus Curiae, defendendo a pretensão inicial da Ação, ou seja, a inconstitucionalidade da Lei Federal nº 9.637/98.

Em 2011 outros sindicatos ingressaram na ADIN como Amicus curiae, dentre eles: SINDSAUDE/SP³³ e ANDES-SN³⁴, ambos pleiteando a declaração de inconstitucionalidade da lei federal de OS.

³³ Sindicato dos trabalhadores públicos na saúde do Estado de São Paulo.

³⁴ Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior.

Muito embora o voto do Ministro Relator Carlos Ayres Britto acolha a inconstitucionalidade da lei de OS, em parte, o mesmo voto mantém as principais características previstas para o modelo, opinando pela preservação da sua utilização nos serviços não exclusivos de Estado.

Após alguns anos de funcionamento das OS federais (5 ligadas ao MCT – Ministério da Ciência e Tecnologia e 1 ligada à Secretaria de Comunicação da Presidência da República, por proposição da CGU – Controladoria Geral da União e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, foi publicado o Decreto nº 5.504, de 5 de agosto de 2005, que dispõe:

Estabelece a exigência de utilização do pregão, preferencialmente na forma eletrônica, para entes públicos ou privados, nas contratações de bens e serviços comuns, realizadas em decorrência de transferências voluntárias de recursos públicos da União, decorrentes de convênios ou instrumentos congêneres³⁵, ou consórcios públicos.

Esse decreto previu a obrigatoriedade das OS que mantêm contratos de gestão com o Governo Federal utilizarem-se, obrigatoriamente, do instrumento de licitação do pregão para suas compras e contratações de serviços, contrariando a Lei nº 9.637/98, que prevê que as OS devem utilizar-se de regulamento próprio, publicado, de compras e contratações. Em seu artigo 1º o referido decreto ainda obriga as OS a utilizarem licitação pública, remetendo essa obrigação à legislação federal que rege a matéria (no caso, a Lei nº 8.666/93). Conforme o artigo 1º do decreto 5.504/05:

Art. 1º Os instrumentos de formalização, renovação ou aditamento de convênios, instrumentos congêneres ou de consórcios públicos que envolvam repasse voluntário de recursos públicos da União deverão conter cláusula que determine que as obras, compras, serviços e alienações a serem realizadas por entes públicos ou privados, com os recursos ou bens repassados voluntariamente pela União, sejam contratadas mediante processo de licitação pública, de acordo com o estabelecido na legislação federal pertinente.

Adicionalmente à imposição do decreto que prevê a obrigatoriedade das OS utilizarem a lei 8.666/93, que ora conflita com dispositivo legal que preceitua em sentido contrário, quando prevê que as OS devem adotar regulamento próprio de compras e aquisições, foram exarados alguns acórdãos do Tribunal de Contas da União – TCU sobre a análise das contas das OS,

³⁵ Aqui se enquadram os contratos de gestão com as Organizações Sociais e os Termos de Parceria com as OSCIPs, ambos por terem natureza jurídica de convênio.

expedindo-se normatizações que contrariam a lei federal de OS, conforme preceitua o Art. 17, da Lei nº 9.637/98:

Art. 17. A organização social fará publicar, no prazo máximo de noventa dias contado da assinatura do contrato de gestão, regulamento próprio contendo os procedimentos que adotará para a contratação de obras e serviços, bem como para compras com emprego de recursos provenientes do Poder Público.

Ocorre que a Lei Federal é superior ao Decreto, de acordo com a hierarquia das normas jurídicas, devendo, portanto ser obedecida a norma superior, quando outra de hierarquia inferior a contrarie.

A ABTLuS – Associação Brasileira de Tecnologia de Luz Síncrotron, uma das duas³⁶ primeiras OS instituídas pela Lei Federal nº 9.637/98, interpôs recurso de reconsideração junto ao TCU – tribunal de Contas da União, contra o acórdão 2.490/2005 – 1ª Câmara³⁷, que ao julgar as contas de 2003 da OS, determinou-lhe que “atentasse para o § 5º do art. 1º do Decreto 5.504/2005, que exige utilização de pregão, preferencialmente na forma eletrônica, nas contratações de bens e serviços comuns realizadas por entes públicos ou privados com recursos voluntariamente transferidos pela União mediante convênio, instrumento congênere ou consórcio público”. O § 5º do Art. 1º do referido Decreto prevê:

§ 5º Aplica-se o disposto neste artigo às entidades qualificadas como Organizações Sociais, na forma da Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, e às entidades qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, na forma da Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, relativamente aos recursos por elas administrados oriundos de repasses da União, em face dos respectivos contratos de gestão ou termos de parceria.

Daí, no acórdão 2.490/2005, da 1ª câmara do TCU, aquela Corte de Contas entende que a OS ABTLuS deve utilizar a lei de licitações públicas (8.666/93) e preferencialmente a modalidade de pregão, para as compras de bens e serviços comuns, cabendo ao regulamento de compras próprio da OS somente os “bens e serviços específicos afetos à sua área de

³⁶ A outra OS instituída pela Lei Federal nº 9.637/98 foi a ACERP – Associação de Comunicação Educativa Roquete Pinto, que faz a gestão da atual Rede Brasil, mediante contrato de gestão com a Secretaria de Comunicação da Presidência da República.

³⁷ Os Acórdãos do TCU encontram-se no anexo 1 deste trabalho.

atuação, desde que apresentadas as devidas justificativas e respeitada a legislação federal pertinente no que couber”. O relatório do recurso de reconsideração do Acórdão 2.490/2005 chega ao ponto de considerar as OS como quase integrantes da estrutura da administração pública federal, não vinculando sua prestação de contas às regras próprias previstas em sua lei, assim como na regra geral de convênios da administração pública federal. Conforme o Relatório do TCU sobre o Recurso de Reconsideração da ABTLuS:

53. A rigor, confrontam-se não o Decreto nº 5.504/2005 com a Lei nº 9.637/98 – como aduz a recorrente –, mas o Regulamento Próprio da ABTLuS com o Decreto nº 5.504/2005, as Leis Federais de Licitação e o art. 22, XXVII, 37, **caput**, e XXI, 48, **caput**, e 70, parágrafo único, da Constituição Federal. Assim, pretendeu a recorrente dar a aparência de que o Decreto nº 5.504/2005 confronta-se com a Lei nº 9.737/98, sendo que não é isso que acontece, **mas sim o confronto do referido decreto, cujo texto é claro e expresso em sujeitar as Organizações Sociais a contratar bens e serviços comuns por meio de pregão, contra um regulamento próprio ao qual se pretende indevidamente dar força normativa de lei. A Lei nº 9.637/98 sequer poderia autorizar que entidade privada editasse regulamento autônomo versando sobre matéria de competência exclusiva da União. De toda sorte, não se deve ignorar que o Decreto nº 5.504/2005 está em plena vigência, não podendo a recorrente esquivar-se ao seu cumprimento sem que sua constitucionalidade tenha sido contestada.**

Mais recentemente, o TCU exarou o Acórdão nº 1.509/2012 – 1ª Câmara sobre a tomada de contas da OS CGEE – Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, que mantém contrato de gestão com o Ministério da Ciência e Tecnologia, referente ao exercício de 2007, julgando as contas regulares, com ressalvas. Muito embora este julgamento possa ser considerado um avanço em relação ao anteriormente citado da ABTLuS, no relatório que o acompanha ainda há recomendações que demonstram o não entendimento ou não aceitação do modelo pelo Órgão máximo de controle externo da União, quando, por exemplo, pauta sua avaliação toda em cima do controle de procedimentos e trata da execução dos recursos do contrato de gestão com a mesma lógica dos recursos do orçamento da União, quando recomenda o seguinte:

9.7. alertar a Secretaria Executiva do Ministério da Ciência e Tecnologia e a Financiadora de Estudos e Projetos de que:

9.7.1. a falta de correlação entre as ações orçamentárias e as metas/ações pactuadas no contrato de gestão firmado com o Centro de Gestão e Estudos Estratégicos impossibilita verificar a contribuição financeira de cada rubrica para a consecução da (s) meta (s)/ação (ões) a que se refere e infringe o art. 30 do Decreto 90.872, de 1986, o inciso V do art. 55 da Lei 8.666, de 1993, e o inciso VI do art. 167 da Constituição Federal;

Ora, o contrato de gestão deveria ser avaliado com foco no controle finalístico, aferindo-se o real atingimento dos resultados, o que em momento nenhum do relatório de auditoria foi tratado, preferindo-se adotar uma auditoria no controle de procedimentos e com exigência de vincular recursos a determinadas metas, como é aplicável na administração pública.

Daí, muito embora o modelo das OS contenham todos os mecanismos de controle já apresentados neste trabalho, ainda percebe-se uma resistência dos órgãos de controle em relação à mudança na forma de se olhar a execução de tais instituições, de modo diferente do como é praticado nas organizações integrantes da Administração Pública, o que de fato passa a gerar uma sobreposição de controles, já que não se substitui os controles clássicos, de checagem de procedimentos, pelos controles finalísticos, de resultados, e o controle social, previstos para o modelo OS.

Segundo Rezende (2002), a dinâmica desse problema se dá em virtude de um “conflito de percepções” entre os reformadores e os outros atores que enxergam na reforma um instrumento de ajuste fiscal ou mesmo de manutenção do status quo que lhes favoreça o espaço de poder já institucionalizado. Como exemplo, Rezende (2002:124) fala da dicotomia entre aqueles que enxergam a reforma como instrumento de ajuste fiscal e os que estão imbuídos da mudança institucional:

Em síntese, pode-se dizer que, “para os atores que mais de perto relacionam a *performance* com ajuste fiscal, *mais controle* sobre a burocracia é ingrediente decisivo. Por outro lado, para o conjunto de atores que mais diretamente relaciona *performance* à mudança institucional, menos controle burocrático é fator central”. (REZENDE, 2002).

Daí, esse conflito observado impede a cooperação entre os atores integrantes da estrutura da administração pública que tem a incumbência da reforma com aqueles que interagem com a mudança institucional, especialmente por meio dos controles clássicos.

Em 2007 foi editado um novo decreto, nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que normatiza as transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse. Nesse novo decreto, evolui-se da previsão anteriormente adotada no decreto de 2005 de utilização da lei 8.666/93 pelas Organizações Sociais, para uma postura de que devem ser utilizados os princípios da administração pública, conforme previsão em seu art. 11:

Art. 11. Para efeito no disposto no art. 116, da lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a aquisição de produtos e a contratação de serviços com recursos da União transferidos a entidades privadas sem fins lucrativos deverão observar os princípios da impessoalidade, moralidade e economicidade, sendo necessária, no mínimo, a realização de cotação prévia de preços no mercado antes da celebração do contrato.

Entretanto, sobre a discussão havida entre as áreas de gestão e controle tanto do MPOG como do MCT por conta do novo decreto de 2007³⁸, a Consultoria Jurídica do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por meio de parecer, no ano de 2008, firmou entendimento de que o decreto nº 5.504/2005 estaria derogado por ter sido editada norma em data posterior que dispõe sobre o mesmo assunto. Entendimento que foi acolhido em 2009 pela consultoria jurídica do MCT para o caso de suas OS.

No mesmo ano de 2009, entretanto, a mesma consultoria jurídica do MCT alterou sua posição, com base na jurisprudência do TCU, que em seus acórdãos advoga que as OS devem utilizar as regras gerais da administração pública, especialmente a lei nº 8.666/93 nos seus processos de compras e contratações de serviços. A consultoria jurídica do MCT avoca os Acórdãos do TCU 601/2007 e 2.569/2011, que analisam as questões da ABTLuS e do CGEE, respectivamente, e que se posicionam que o válido para as OS é o decreto nº 5.504/2005, já que se trata de norma específica, enquanto que o decreto nº 6.170/2007 trata de normas gerais, sendo submetido portanto ao anterior.

Diante da divergência de opiniões das duas consultorias jurídicas, do MPOG e do MCT, a Advocacia Geral da União – AGU, com base na manifestação do Advogado Geral da União na ADIN 1923/DF que tramita no STF, exarou o Parecer nº 81/2011/DECOR/CGU/AGU

³⁸ Que não revogou textualmente o Decreto de 2005.

padronizando o entendimento que as consultorias jurídicas, tanto do MCT quanto do MPOG deveriam adotar, opinando pela validade do Decreto nº 6.170/2007 e na proposta de revisão do Acórdão 601/2007 e Acórdão 2.569/2011, conforme segue:

50. Diante do exposto, seguindo posição externada pela autoridade máxima desta Advocacia-Geral da União na ADI nº 1923/DF, entende-se que:

a) por conta da presunção de constitucionalidade das normas jurídicas, ratificada, *in casu*, pelo indeferimento de medida cautelar requerida na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1923/DF, os arts. 4º, VIII, e 17 da Lei nº 9.637/98 vigem plenamente e estipulam que as organizações sociais devem observar seus regulamentos próprios ao contratar com terceiros, consistindo tal previsão legal em exceção válida ao princípio licitatório, nos termos do inciso XXI do art. 37 da Constituição da República;

b) o Decreto nº 5.504/2005 é absolutamente incompatível com os arts. 4º, VIII, e 17 da Lei nº 9.637/98, não sendo, assim, aplicável às organizações sociais;

c) o Decreto nº 6.170/2007, por outro lado, é aplicável às organizações sociais e determina a observância de princípios essenciais ao trato dos recursos públicos quando da produção do regulamento específico relativo à contratação de bens e serviços pelas organizações sociais;

d) a tese firmada no Acórdão 601/2007 – 1ª Câmara e repetida no Acórdão nº 2.569/2011 – 2ª Câmara do Tribunal de Contas da União merece ser revista;

e) nos termos dos arts. 70 e 71 da Constituição de 1988, é inafastável o controle a ser exercido pelo Tribunal de Contas da União sobre as contas das organizações sociais que recebem recursos federais.

Com esse novo parecer da AGU, foi recomendado ao MCT irá pleitear junto ao TCU a revisão dos já referidos acórdãos que impõem às OSs ABTLuS e CGEE a utilização da lei de licitações públicas.

Com base no parecer da AGU em que contrapõe os acórdãos do TCU sobre a utilização da lei de licitações públicas pelas OS, o MCT publicou a Portaria nº 967, de 21 de dezembro de 2011, que “disciplina as atividades de promoção, acompanhamento, avaliação e fiscalização dos contratos de gestão celebrados com organizações sociais”, em que já determina como deve ser a prestação de contas e a fiscalização a ser exercida pela Administração Pública nos contratos de gestão firmados com as OS de Ciência e Tecnologia.

A Portaria do MCT nº 967, de 21 de dezembro de 2011 prevê a regulamentação de vários dispositivos do modelo OS, definindo termos e atividades que devem ser desenvolvidas pelo Estado, como: a supervisão, a avaliação e a fiscalização dos contratos de gestão; regras para a celebração dos contratos de gestão, seus termos aditivos e renovações, além das atividades das comissões de avaliação.

Para melhor entender o alcance do tema deste trabalho, que é o de se verificar que no modelo OS federal os controles por resultados e social, previstos para o modelo original, somaram-se aos controles clássicos da Administração Pública, é importante o resultado das entrevistas realizadas na pesquisa realizada por Alcoforado e Plonski (2007) acerca do tema.

7.3. As entrevistas em profundidade

Na pesquisa realizada por Alcoforado & Plonski (2007), foram efetuadas entrevistas em profundidade com todas as 5 Organizações Sociais do Ministério da Ciência e Tecnologia, exceto com a RNP – Rede Nacional de Ensino e Pesquisa, em virtude da indisponibilidade de agenda de seus dirigentes, muito embora tenham fornecido as informações solicitadas pela pesquisa por meio eletrônico.

Incluídas as OS, também foram realizadas entrevistas com os seguintes atores:

Quadro 3: Relação de entrevistados na pesquisa de 2007

ATOR / INSTITUIÇÃO	Entrevistado
Associação Brasileira de Tecnologia Luz Síncrotron (ABTLuS)	JOSÉ ANTÔNIO BRUM – Diretor Geral CYLON GONÇALVES DA SILVA – ex-Diretor Geral (liderou a qualificação como OS) e Ex-Secretário de Políticas e Programas de Pesquisa e Desenvolvimento do MCT

Associação Instituto Nacional de Matemática Pura e Aplicada (IMPA)	CÉSAR CAMACHO – Diretor Marcelo Viana - Diretor JACOB PALIS, JR. – ex-Diretor (liderou a qualificação como OS)
Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE)	ALDINO GRAEF – Gestor EVANDO MIRRA DE PAULA E SILVA – ex-Presidente (liderou a qualificação como OS)
Instituto de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá (IDSM)	HÉLDER QUEIROZ – Diretor Técnico Científico
Rede Nacional de Ensino e Pesquisa (RNP)	Wilson Cury – Diretor*
Associação Instituto de Tecnologia de Pernambuco (ITEP) ³⁹	FÁTIMA BRAYNER – Ex-Presidente (liderou a qualificação como OS) e Secretária de Estado de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente
Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT)	MARIA CRISTINA DE LIMA PEREZ MARÇAL – Coordenadora-Geral de Supervisão e Acompanhamento das Organizações Sociais, da Subsecretaria de Coordenação das Unidades de Pesquisa do MCT (SCUP) CARLOS AMÉRICO PACHECO – ex-Secretário Executivo (liderou a qualificação das OS supervisionadas pelo MCT) JOÃO EVANGELISTA STEINER - ex-Secretário da Secretaria de Coordenação das Unidades de Pesquisa do MCT (SECUP), que liderou a qualificação das OS supervisionadas pelo MCT MARIA TERESA CORREIA DA SILVA – ex-consultora jurídica
Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq)	JOSÉ ROBERTO DRUGOWICH DE FELÍCIO – Diretor de Programas Horizontais e Instrumentais
Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP)	Maria Aparecida Stallivieri Neves – Chefe de Gabinete da Presidência Rogério Medeiros – Superintendente de Planejamento
Controladoria-Geral da União (CGU)	PAULO ROGÉRIO LINS RIBEIRO – Assessor Especial de Controle Interno do MCT
Tribunal de Contas da União – TCU	Técnicos e dirigentes da área de fiscalização**

³⁹ Para fins desta tese, não foram utilizados a entrevista e os dados coletados referentes ao ITEP, OS ligada ao Governo do Estado de Pernambuco.

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG)	HUMBERTO FALCÃO MARTINS - ex-Secretário de Gestão e ex-Diretor da Secretaria de Reforma do Estado do extinto Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE)
Associação Brasileira das Instituições de Pesquisa Tecnológica (ABIPTI)	LUIS FERNANDO CERIBELLI MADI – Presidente da ABIPTI LYNALDO CAVALCANTI DE ALBUQUERQUE – Secretário-Executivo e ex-Presidente do CNPq
Fundação Centro de Pesquisa e Desenvolvimento em Telecomunicações (CPqD)	HÉLIO MARCOS MACHADO GRACIOSA - Presidente
Especialista em institutos de pesquisa	SERGIO LUIZ MONTEIRO SALLES FILHO – Professor do Departamento de Política Científica e Tecnológica, do Instituto de Geociências da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)

* A instituição não concedeu a entrevista, apenas indicou a fonte das informações e materiais.

** Os entrevistados não autorizaram a divulgação de seus nomes.

Os objetivos da pesquisa realizada por Alcoforado e Plonski (2007) foram os seguintes:

- a) Avaliar os efeitos do modelo OS em relação à situação anteriormente existente, com execução estatal, quanto à gestão (desenho institucional, controle, produção, recursos humanos, compras, tecnologia) e resultados de suas atividades;
- b) Caracterizar o que distingue a qualificação como OS da situação anterior, como órgão público estatal; em outros termos, quais as mudanças percebidas pelos atores que atuavam nos órgãos estatais que executavam as atividades da área e quais as evidências de tais mudanças;
- c) Identificar quais as mudanças percebidas e constatadas pelo órgão estatal formulador da política em relação às suas OS contratadas;
- d) Verificar se as agências de fomento constataram evidências e/ou perceberam diferenças na relação com as OS em comparação com a relação junto a outros tipos de organizações públicas e privadas;
- e) Cotejar o modelo aplicado na área de C&T em relação à sua proposta ideal, contida no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado; e

- f) Emitir parecer conclusivo sobre se, como e por que o modelo de OS avançou ou não avançou e quais as prováveis razões para o sucesso ou fracasso do modelo na área de C&T, permitindo Identificar os seus pontos fortes e fracos.

A pesquisa realizada por Alcoforado e Plonski (2007) é um estudo original, que analisou a aplicação setorial do modelo de OS no contexto brasileiro, permitindo avaliar as suas potencialidades e limites, efeitos e tendências.

Foram investigadas as seis instituições que implementaram o modelo das Organizações Sociais na área de Ciência e Tecnologia (cinco federais e uma estadual⁴⁰), envolvendo: (i) entrevista com seus dirigentes e ex-dirigentes; (ii) exame dos relatórios de prestação de contas de seus respectivos contratos de gestão dos últimos cinco anos (2002 a 2006); e (iii) coleta de documentos relevantes, tais como artigos acadêmicos, textos publicados na imprensa e material institucional, em papel e na internet.

Para obter contrapontos e visões externas, foram realizadas entrevistas de coleta de informações com:

- a) Representantes qualificados dos órgãos de supervisão;
- b) Representantes dos principais órgãos de controle da administração pública relacionados ao objeto da pesquisa (área de monitoramento e fiscalização do MCT, CGU e TCU); e
- c) Especialistas em política de C&T familiarizados com o ambiente estudado, que puderam enriquecer a pesquisa e fornecer informações importantes sobre o modelo de OS, especificamente para a área de C&T.

7.4. Institucionalidade da área de Ciência & Tecnologia no Brasil

O relato das entrevistas se inicia com o ponto de vista dos atores entrevistados (Carlos Américo Pacheco, João Evangelista Steiner, Humberto Falcão Martins, Luiz Fernando

⁴⁰ Que não foi utilizado neste estudo (ITEP – Instituto Tecnológico do Estado de Pernambuco, gerido por OS ligada ao Governo daquele Estado).

Ceribelli Madi, Lynaldo Cavalcanti de Albuquerque e Sérgio Luiz Monteiro Salles Filho) sobre as motivações da transformação de várias entidades da área de Ciência e Tecnologia do governo federal em OS.

O Ministério de Ciência e Tecnologia, no Governo Federal, é a área que mais tem entidades que operam sob o modelo OS. Por isso, é importante descrever brevemente a sua institucionalização, com base no artigo de Veronese (2006), no relatório Tundisi e nas entrevistas com os atores apontados.

A Constituição Federal de 1988 destinou um capítulo próprio para a Ciência & Tecnologia (artigos 218 e 219). Prescreve o artigo 218 que “o Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa e a capacitação tecnológicas”. Seus cinco parágrafos expressam o tratamento diferenciado que deverá ser dado a essas atividades.

A elaboração desse capítulo da Constituição Federal, parte integrante do processo de redemocratização do País, ocorreu logo após a realização de um evento marco, não por acaso denominado “Ciência e Tecnologia numa Sociedade Democrática”. Ele foi convocado pelo então recente Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), criado em 1985.

Na década seguinte, merece destaque, como expressão pública da importância crescente atribuída à C&T, a instituição, por lei, em 1996, do Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia (CCT) como órgão de assessoramento superior do Presidente da República para a formulação e implementação da política nacional de desenvolvimento científico e tecnológico.

A novidade principal foi que o CCT passou a ser presidido pelo Presidente da República. Duas foram as razões: (i) a incapacidade das versões anteriores do Conselho de articular a política de C&T com as demais políticas de desenvolvimento do País⁴¹; e (ii) a experiência

⁴¹ O CCT sucedeu a colegiados com objeto similar, vinculados inicialmente ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), posteriormente à então Secretaria de Planejamento da Presidência da República e, mais adiante, ao Ministério da Ciência e Tecnologia.

internacional positiva de conselhos de C&T subordinados diretamente ao mais elevado escalão do Governo, como era o caso do Japão e, mais adiante, da Coréia do Sul.

Até então, essa localização privilegiada não havia se materializado em resultados tangíveis. A dificuldade de materializar proposições valiosas tem raízes profundas na área da Ciência e tecnologia, afetando mesmo aquelas inscritas na Constituição Federal. Assim, como até hoje não houve a regulamentação do seu artigo 207, que prevê a concessão de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial às universidades e aos institutos de pesquisa científica e tecnológica.

As dimensões legal e institucional como condicionantes do desempenho do sistema nacional de ciência e tecnologia (e inovação) vêm, gradativamente, adquirindo visibilidade.

No campo acadêmico, é ilustrativo o trabalho de Veronese (2006), que analisa o desenvolvimento do setor de ciência e tecnologia brasileiro e seus impasses. Demonstra a absorção da agenda da reforma administrativa de 1995 entre os objetivos traçados pela política científica do MCT nos dois governos do Presidente Cardoso (1995-2002) e aponta para os aspectos críticos da relação gestão-tecnologia.

No campo político, esse tema foi tratado nas duas conferências nacionais de ciência, tecnologia e inovação, realizadas, respectivamente, em 2001 e 2005. De fato, foi da Segunda Conferência, em 2001 (a primeira sendo a de 1985-1986, retomada), que resultou, entre outras, a proposta de dotar o Brasil de uma Lei de Inovação⁴², assim como a criação do Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE), que adotou o formato de organização social.

⁴² O projeto de Lei de Inovação, objetivando criar um ambiente facilitador do desenvolvimento científico e tecnológico havia sido proposto um ano antes pelo Senador Roberto Freire, inspirado na lei francesa de intenção idêntica. A Lei da Inovação, que é a Lei Nº 10.973, de 02.12.2004, foi seguida, no biênio 2005-2006, do decreto de regulamentação, bem como de um capítulo na Lei do Bem – Lei nº 11.196/2005.

No campo pragmático, destacam-se dois eventos pioneiros, cujos nomes são auto-explicativos:

a) O Seminário “A Lei de Inovação na Prática”, realizado em 22.09.2006, como desdobramento da Oficina de Trabalho realizada no IX Encontro de Propriedade Intelectual e Comercialização de Tecnologia (REPICT 2006); e

b) O Seminário “Inovação Tecnológica e Segurança Jurídica”, realizado em 13.12.2006, organizado pelo CGEE e pela Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI). A finalidade declarada do evento é sugestiva da natureza dos desafios concretos que se antepõem à inserção do conhecimento no processo de desenvolvimento brasileiro e, em particular, à efetividade do modelo de organizações sociais na área de C&T.

A finalidade deste último seminário foi contribuir com o aprimoramento do marco jurídico para um ambiente favorável à inovação tecnológica, com a eliminação dos gargalos até então existentes, debatendo as questões relacionadas às instituições envolvidas e ao papel do Estado como articulador e fomentador do processo de inovação, visando apontar condições ideais para um ambiente legal que viesse a garantir estabilidade da legislação, favorecendo o estabelecimento de parcerias, de contratos ágeis e maior segurança nos cumprimentos de acordos e compromissos de longo prazo.

A intensa participação do Estado na implantação e gestão das políticas de C&T desde o início de sua existência e o esgotamento do modelo de gestão estatal seja pela administração direta ou mesmo autarquias e fundações para a área científica pode ter influenciado a maior adoção do modelo OS na área, o que pode ser confirmado se considerarmos que a atual Política Nacional de C&T e Inovação têm como objetivo específico o estabelecimento e a consolidação de um novo aparato institucional para a promoção de ciência, tecnologia e inovação, no País, a partir da adoção de novos marcos legais e reguladores e do fortalecimento de mecanismos, instrumentos e programas que permitam maior consistência às ações com essa finalidade.

7.5. Histórico da implantação das OS nas atividades de C & T do Governo Federal

A trajetória, adiante exposta, das instituições da área de C&T qualificadas como organização social evidencia que um dos focos principais da busca de consistência de posicionamento quanto ao modelo OS deve vir do próprio aparelho do Estado. Este pode ser representado por uma multiplicidade de formatos organizacionais que possam realizar os serviços científicos do Estado.

Na relação com as organizações sociais, a Administração Pública vem mostrando faces distintas e contraditórias a um só tempo – por exemplo, na prescrição de que as organizações sociais apenas adquiram bens e serviços comuns mediante pregão, opondo o MCT e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

E, igualmente, ocorrem alterações radicais da atitude de um mesmo ente do Estado ao longo do tempo. Tempo que pode ser curto, numa mesma gestão e sob a mesma tutela partidária. Foi marcante, nesse sentido, a drástica mudança de atitude e comportamento do MCT com relação às suas cinco OS – passando da execração à valorização – na gestão 2003-2006, período crítico para a consolidação das OS recém-criadas, conforme será observado adiante.

Em meados da década de 1990, os institutos de pesquisa da esfera federal adotavam personalidades jurídicas distintas, perfazendo um leque extremamente variado, a saber:

- Órgão da administração direta, caso, entre outros, do Instituto Nacional de Tecnologia (INT), da estrutura do MCT;
- Autarquia, caso do Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Inmetro), da estrutura do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC);
- Fundação de direito público, caso da Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ), da estrutura do Ministério da Saúde; e

- Empresa pública, caso da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), da estrutura do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

Diversidade expressiva também se encontra no nível estadual. Há numerosos órgãos da administração direta e outros modelos, tais como:

- Agência, caso da Agência Paulista de Tecnologia dos Agronegócios (APTA), da estrutura da Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo (que apesar da possível flexibilidade prevista para o modelo, continuam adotando as práticas de autarquia);
- Fundação pública, casos da Fundação de Ciência e Tecnologia (CIENTEC), da estrutura da Secretaria da Ciência e Tecnologia do Estado do Rio Grande do Sul e da Fundação Centro Tecnológico de Minas Gerais (Cetec), da estrutura da Secretaria de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior do Estado de Minas Gerais; e
- Empresa pública, caso do Instituto de Tecnologia do Paraná (TECPAR), da estrutura da Secretaria de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior do Estado do Paraná.

Ademais, várias instituições da área de C&T, quer federais como estaduais, trabalham em articulação estreita com fundações de apoio⁴³ privadas, como forma de obter alguma flexibilidade de gestão. Um caso notável de êxito nessa cooperação é o da Fundação Butantan, criada em 1989 para dar apoio ao Instituto Butantan, centenário instituto da estrutura da Secretaria da Saúde do Estado de São Paulo⁴⁴.

⁴³ O acórdão do TCU 2731, de 2008, fez recomendações expressas ao Ministério da Educação – MEC, acerca das relações das Universidades Federais com suas fundações de apoio, restringindo a possibilidade da contratação de pessoal para a realização de pesquisas e cursos, assim como para as atividades de suporte às universidades. Também restringiu a compra de equipamentos permanentes, visto que o patrimônio deveria ser adquirido pela própria universidade (autarquia).

⁴⁴ O Instituto declara que a Fundação colabora “através de investimentos e facilitando suas atribuições legais e relativas ao desenvolvimento científico, tecnológico e cultural, bem como produção de imunobiológicos e outros produtos e à prestação de serviços à comunidade. A Fundação tornou viável esse desenvolvimento do Instituto Butantan, tendo um sistema ágil de aplicação dos recursos, permitindo a reutilização dos recursos obtidos com o fornecimento de imunobiológicos ao Ministério da Saúde, reinversão em novas plantas de produção, celebrando contratos e convênios com entidades públicas ou privadas do País e exterior, financiando principalmente as pesquisas, executando reformas

O mosaico de modelos organizacionais descrito expressa a problemática da institucionalização da área de C&T, que se torna ainda mais complexa se forem incluídas as universidades. Em que pese a diversidade, continuava a predominar a sensação de inadequação dos distintos modelos institucionais, quer para as necessidades das instituições na realização da sua missão, quer para o aproveitamento de oportunidades que se afiguram num mundo dinâmico.

A busca de alternativas para a institucionalidade federal de pesquisa tem sido uma preocupação antiga do Governo, com muitas propostas e poucas realizações.

Assim, no bojo da preocupação com a reforma do Estado, em meados da década passada, o então titular do MCT, Professor José Israel Vargas havia proposto a reordenação das unidades de pesquisa do MCT e do CNPq em quatro grandes fundações (VERONESE, 2006). Elas seriam formadas pela agregação de várias unidades, a saber: (i) Fundação Nacional de Pesquisa Equatorial; (ii) Fundação Nacional de Pesquisa Espacial; (iii) Fundação Nacional de Pesquisa Científica; e (iv) Fundação Nacional de Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico. Essa proposta não prosperou⁴⁵.

Essa busca teve continuidade com a assunção do MCT, em 1999, pelo Professor Luiz Carlos Bresser Pereira. Ele havia liderado a reforma gerencial da administração pública, cujas diretrizes constam do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado do Governo Federal, na qualidade de Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE). Assim, era

dos laboratórios e, oferecendo benefícios adicionais aos funcionários do Instituto Butantan. *A eficiência no uso dos recursos orçamentários e extra-orçamentários e a reaplicação dos recursos decorrentes da comercialização de soros e vacinas têm permitido o desenvolvimento das iniciativas do Instituto Butantan*” (destaque em itálico introduzido).

⁴⁵ Na administração do Presidente Itamar Franco, o Ministro Vargas havia sido um dos propositores de uma medida facilitadora, a Lei N° 8.958/94, pela qual as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica passaram a poder contratar “por prazo determinado, instituições criadas com a finalidade de dar apoio a projetos de pesquisa, ensino e extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico de interesse das instituições federais contratantes”. Cabe observar que essa Lei apenas foi regulamentada mais de uma década depois, pelo Decreto N° 5.563/05 e restringida a utilização do modelo de fundações de apoio pelo acórdão do TCU 2.731/2008.

natural que a sua gestão no MCT se preocupasse com a reorganização institucional desse Ministério, incluindo as unidades de pesquisa, que estavam divididas entre o próprio MCT e o CNPq, agência dotada de personalidade de fundação pública, vinculada ao Ministério.

A permanência do Professor Bresser Pereira no Ministério foi curta (de um semestre apenas). Mas a gestão subsequente manteve o foco na reorganização do Ministério, na criação de condições melhores de gestão para os institutos e, principalmente, na qualificação do relacionamento entre os institutos e o MCT, pela pactuação dos resultados a serem alcançados por essas instituições.

Foram realizados os seguintes movimentos:

- a) Transferência das unidades de pesquisa do CNPq para o MCT e incorporação das unidades de pesquisa vinculadas à Comissão Nacional de Energia Nuclear, que estavam na Secretaria de Assuntos Estratégicos de onde provinha o novo titular do Ministério, Embaixador Ronaldo Mota Sardenberg⁴⁶;
- b) Criação da Secretaria de Coordenação das Unidades de Pesquisa (SECUP) no MCT, com três coordenadorias: (i) de Modernização da Gestão; (ii) de Avaliação e Acompanhamento; e (iii) de Orçamento;
- c) Criação de uma Comissão Permanente de Acompanhamento das Unidades de Pesquisa do MCT, com componentes da comunidade científica e tecnológica;
- d) Instituição de comitês de busca para a escolha dos novos dirigentes dos institutos, em substituição ao procedimento tradicional de decisão da autoridade superior com base em lista tríplice formada por eleições realizadas no próprio instituto e à sistemática alternativa de concurso público formal, implementada durante a gestão do Professor Bresser Pereira⁴⁷;

⁴⁶ A absorção das unidades de pesquisa do CNPq pelo MCT já havia sido proposta anos antes pelo então Presidente daquela instituição.

⁴⁷ É interessante o relato do então Secretário da SECUP, Prof. João Evangelista Steiner, de que a sugestão da instituição dos comitês de busca veio da comunidade científica, por intermédio de correspondência da então Presidente da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, Professora Glaci Zancan.

- e) Avaliação institucional de todas as unidades de pesquisa do MCT, em 2000-2001, por especialistas externos ao MCT, gerando o documento “Proposta de uma Política de Longo Prazo para as Unidades de Pesquisa do MCT”, que ficou conhecido como Relatório Tundisi⁴⁸, devido ao Presidente da Comissão de Avaliação, Professor José Galizia Tundisi, ex-Presidente do CNPq;
- f) Celebração de Termo de Compromisso de Gestão (TCG) com todos os institutos do MCT da administração direta, pactuando metas e indicadores, buscando dar maior visibilidade e transparência na gestão; e
- g) Absorção das atividades de algumas unidades selecionadas do MCT por organizações sociais, gerando as cinco OS identificadas. Uma outra unidade, o Laboratório Nacional de Astrofísica, estava em processo de absorção por OS, que não foi concluído pela assunção da nova Administração Federal.

A comunidade científica aceitou o modelo, especialmente alguns atores-chave da comunidade científica que tinham muita credibilidade, como o Cylon Gonçalves, do Laboratório Síncrotron (que também ajudou a discuti-lo, quando o modelo estava sendo concebido para a área de C & T), e Jacob Palis, do Instituto de Matemática Pura e Aplicada – IMPA.

Segundo Humberto Martins, a partir da entrevista realizada, esses eram atores muito importantes do meio acadêmico-científico e que também dirigiam instituições e/ou projetos de pesquisa e de desenvolvimento científico e tecnológico e estavam lidando com as dificuldades de gerir suas atividades no dia-a-dia. Por que eles utilizaram o modelo OS? Porque eles tinham a dificuldade de gestão e, sobretudo porque eles sabiam que os modelos institucionais que estavam operando não davam conta de realizar seus respectivos projetos adequadamente.

Como eles são mais do que cientistas, são dirigentes de instituições de pesquisa e empreendedores da Ciência e da Tecnologia, eles, em seus respectivos campos, tiveram a visão de que era necessário um novo modelo institucional, pois era preciso quebrar esse paradigma, aí incorporaram a idéia e, enfim, empenharam os seus nomes junto com esses modelos. Daí, a preparação pôde ser feita, avançou, mas foram muitos e muitos meses de preparo, de reunião, de desenvolvimento, de sensibilização, de discussão de estatuto para criar

⁴⁸ Disponível em <http://www.rnp.br/_arquivo/relatorios/tundisi.pdf>.

entidade⁴⁹, de definição de quem cria, de aparar arestas, de convencer pessoas de cada instituição, de elaborar contrato de gestão e de modelar indicadores.

Segundo Humberto Martins, a iniciativa de três projetos do MCT e CNPq foi importante para o início do modelo na área:

Do ponto de vista do fato, foi a percepção do Simon e do Jacob, e de um terceiro grande empreendedor, que foi **Marcio Aires**, que foi um cara também que se juntou a eles muito cedo. Foi muito mais a percepção desses caras de que o sonho deles, o projeto deles, a visão deles, não se realizaria a partir das suas instituições se eles não tivessem o modelo que permitisse dar esse salto, que permitisse que a instituição ficasse mais solta para cair no mundo. Como o então “projeto **Mamirauá**” iria receber dinheiro de uma fundação americana, do jardim zoológico do Bronx? Como é que ia fazer o Jacob Pallis, que é um cara que estala o dedo e tem dinheiro do CNRS da França para fazer pesquisa? Como facilitar a formação dessas redes de pesquisa? Uma instituição OS teria muito mais condições de fazer isso do que um instituto de pesquisa num estilo clássico do grande C&T.

O Ministério da Ciência e Tecnologia estava favorável às ideias do Ministro Bresser e depois, mesmo com outro Ministro, Ronaldo Sardenberg, os mesmos atores já tinham dado um ganho de credibilidade ao processo, do ponto de vista técnico. O projeto estava avançando porque tinha uma equipe técnica, dentro do Ministério, que conseguia minimamente fazer o acompanhamento do contrato de gestão, que é a equipe da Cristina Perez, além dos consultores que davam o suporte metodológico para a implantação e acompanhamento.

Segundo Humberto Martins, por outro lado, o Ministério do Planejamento, na gestão da **Ceres**⁵⁰ à frente da Secretaria de Gestão, tinha um desinteresse muito grande com as

⁴⁹ No modelo federal as entidades foram criadas a partir de associação de servidores de cada projeto ou entidade estatal extinta. Nos modelos que vieram posteriormente nos estados e municípios, já se utilizavam entidades existentes e que passavam a se qualificar como OS.

⁵⁰ Ceres Prates, então Secretária de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

organizações sociais, porque havia tido uma guinada na política de gestão pública de um modo geral e davam pouquíssima importância para esses modelos institucionais. O projeto foi deixado de lado, mas não foi enterrado. O Ministério do Planejamento se preocupou em fazer um projeto de lei para alterar o projeto de lei de OS, mas isso não foi adiante porque a gestora começou a ficar desgastada dentro do Ministério e acabou saindo. Depois a Evelyn Levy, ao assumir a Secretaria de Gestão do Ministério sucedendo Ceres Prates tentou recuperar isso.

A mudança de condução do Governo Federal afetou não apenas a conclusão do processo nas unidades do MCT, como colocou o próprio modelo em questão. O primeiro titular do MCT na gestão do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, Professor Roberto Amaral, assim como sua equipe, tinham uma atitude francamente negativa com relação às OS. Eles percebiam esse modelo como fruto de “indigência teórica”, decorrente de “maniqueísmo atrasado, que vê no Estado e no público a origem de todos os males e a virtude como uma exclusividade do privado”. Além dos argumentos conceituais, também contestavam o mérito substantivo do modelo, cuja eficácia, preconizada pelos seus antecessores, não se sustentaria, segundo os números levantados.

A intensidade desse sentimento é ilustrada por artigo⁵¹ publicado na Folha de São Paulo em 22.04.2003, pelo então Secretário Executivo do MCT, Professor Wanderley de Souza. Respondendo de forma contundente ao artigo “Sucateamento da ciência brasileira”⁵², do Professor Rogério Cezar de Cerqueira Leite, que incluía em sua crítica, como “*retrocesso institucional, o abandono de uma progressiva adoção da fórmula gerencial denominada organização social, que se mostrou extremamente eficaz para o setor de ciência e tecnologia*”, o Professor Souza se dirigiu ao autor, como “presidente da ABTLuz” (sic)⁵³, nos termos seguintes: “O sr. Leite deixa claro que não gosta de servidor público, e muito menos da ‘opção pelo pesquisador-funcionário público’, ato também qualificado de ‘populismo’, indiferente à imensa contribuição dos professores e pesquisadores dos institutos e das

⁵¹ Disponível em <<http://www.jornaldaciencia.org.br/Detalhe.jsp?id=9252>>.

⁵² Disponível em <<http://www.agr.feis.unesp.br/fsp04042003a.htm>>.

⁵³ Ao identificar essa condição, que não havia sido utilizada pelo Professor Leite em sua identificação no artigo original, o Professor Souza procura mostrar que a crítica atendia a interesses paroquiais de sua OS.

universidades públicas. O interessante é que, para o sr. Leite, *basta esse pesquisador-funcionário deixar a direção ou o trabalho em um órgão público, passando a integrar uma dessas organizações sociais, para ser beatificado*. Então, pode receber salário acima do que ganha o presidente da República, pago com recursos públicos”⁵⁴ (destaques em itálico introduzido).

O advento de novo titular do MCT, Eduardo Campos, em princípio de 2004, iniciou uma reversão da atitude negativa do órgão supervisor. O ocupante seguinte, Professor Sergio Machado Rezende, consolidou um comportamento favorável do MCT ao modelo OS.

Cabe observar, contudo, a redução do status da SECUP já na gestão do Ministro Campos, que se tornou a Subsecretaria de Coordenação das Unidades de Pesquisa do MCT (SCUP) e que continua assim até o presente. Ela é composta por duas coordenadorias: (i) Coordenação-Geral das Unidades de Pesquisa; e (ii) Coordenação-Geral de Supervisão e Acompanhamento das Organizações Sociais (CGOS). Esta tem por finalidade negociar, pactuar, supervisionar e avaliar o desempenho das organizações sociais e congêneres, conforme metas e indicadores estabelecidos nos Contratos de Gestão ou instrumentos similares.

7.6. A Adoção do modelo de Organizações Sociais

Há, atualmente, cinco instituições qualificadas como organizações sociais no campo da C&T no âmbito federal:

- ✓ Associação Brasileira de Tecnologia Luz Síncroton (ABTLuS)
- ✓ Associação Instituto de Matemática Pura e Aplicada (IMPA)
- ✓ Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE)
- ✓ Instituto de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá (IDSMM)

⁵⁴A partidarização da discussão pela nova Administração fica clara na referência do Professor Souza ao Professor Leite de que “Além disso, ele talvez desconheça que houve uma eleição no Brasil e o modelo que defende foi derrotado”.

✓ Rede Nacional de Ensino e Pesquisa (RNP)

As cinco instituições no âmbito federal qualificadas como OS têm o MCT como órgão supervisor. Cabe questionar porque as atividades de apenas cinco unidades desse ministério foram absorvidas por OS e as outras 17⁵⁵ não.

Os depoimentos dos executivos do MCT encarregados da questão, os então Secretário-Executivo, Carlos Pacheco, e o Coordenador da SECUP, João Evangelista Steiner, convergem para a existência de dois critérios essenciais: clareza da missão da unidade e capacidade de seus dirigentes.

Expõe o Professor Pacheco (Pacheco, 2005:93) que:

Uma OS não serve para resolver problemas administrativos ou gerenciais. Uma instituição problemática, sem clareza do que faz, não deve ser transformada em uma OS, porque a clareza do órgão dirigente em relação à finalidade da instituição é a base de um contrato de gestão: é a métrica da avaliação de resultados. É preciso clareza quanto às finalidades e às missões que a OS vai cumprir. Se se tiver clareza e qualidade na direção dessa instituição, é possível transformá-la. Há um conjunto de requisitos para transformarem sucesso a gestão de uma OS.

O Professor Steiner reforça: “Organizações sociais são um modelo excepcional para instituições excepcionais. Instituições com deficiências de missão ou de lideranças, em geral, têm muitos vícios. Colocar agilidade a serviço do vício não deve resultar em coisa boa.”⁵⁶ Já na entrevista em profundidade realizada, o professor Steiner complementa esta posição e reafirma:

⁵⁵ Oito institutos de pesquisa, dois laboratórios nacionais, dois museus e cinco institutos ligados à Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN).

⁵⁶ Entrevista constante do artigo “A gestão cultural nos moldes de organizações sociais”, in *sp.gov*, vol. 08, p.19.

OS é um modelo excepcional para instituições que também o sejam. Dois são os pilares de uma boa gestão e ambos têm que estar resolvidos e funcionar bem: missão e liderança. O exemplo perfeito foi o IMPA, que tinha missão clara e liderança forte e competente. Para o Estado há então três perguntas: missão, liderança e capacidade de supervisão do Estado.

O modelo OS não conserta instituições que estiverem débeis; ele funciona bem se a instituição tiver esses dois pilares em boa condição. Então a instituição passa a ter um modelo de gestão com flexibilidade nos campos de administração de pessoas e de recursos. Se essa flexibilidade for dada a instituições viciadas, não haverá bom resultado.

Em verdade, não foram apenas esses os critérios adotados. As unidades vinculadas à CNEN, por exemplo, não podem ser convertidas em OS porque desenvolvem atividades estratégicas, consideradas típicas de Estado pela sua natureza, protegidas constitucionalmente⁵⁷. Conforme prevê a Constituição Federal no inciso XXIII, do Art. 21:

“Art. 21. Compete à União:

(...)

XXIII - explorar os serviços e instalações nucleares de qualquer natureza e exercer monopólio estatal sobre a pesquisa, a lavra, o enriquecimento e reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios nucleares e seus derivados, atendidos os seguintes princípios e condições:

a) toda atividade nuclear em território nacional somente será admitida para fins pacíficos e mediante aprovação do Congresso Nacional;

b) sob regime de permissão, são autorizadas a comercialização e a utilização de radioisótopos para a pesquisa e usos médicos, agrícolas e industriais;(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 49, de 2006)

c) sob regime de permissão, são autorizadas a produção, comercialização e utilização de radioisótopos de meia-vida igual ou inferior a duas horas;(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 49, de 2006)

d) a responsabilidade civil por danos nucleares independe da existência de culpa; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 49, de 2006)”

⁵⁷ Inciso XXIII, do Art. 21, da Constituição Federal de 1988.

O Laboratório Nacional de Luz Síncrotron (LNLS) foi qualificado como organização social logo na edição da primeira medida provisória que criou o modelo em 1997⁵⁸. Depois foram qualificados como organizações sociais: o Instituto de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá (IDSM), o Instituto Nacional de Matemática Pura e Aplicada (Impa) e a Rede Nacional de Pesquisa (RNP). Em 2001, foi criado e qualificado como OS o Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE).

O processo de absorção das atividades de uma instituição pública por uma OS não é de aceitação fácil⁵⁹. No caso das unidades de pesquisa do MCT houve um intenso processo de convencimento, em que a seletividade aplicada pelo MCT era um dos argumentos importantes. Ou seja, a absorção das atividades por OS era um prêmio concedido pelo Governo Federal a algumas poucas unidades consideradas excelentes, para que, pela flexibilidade maior, pudessem ser ainda melhores.

E vê-se, pela declaração de um diretor de uma das unidades de pesquisa do MCT em 2001, inicialmente renitente à proposta de organizações sociais, que houve um paulatino convencimento sobre a aceitação do modelo (VERONESE, 2006:120):

A organização social está prevista dentro do esquema de governo. Então, é uma das opções (...). Na realidade, agora, as organizações sociais são uma forma de organização, mas elas podem ser financiadas pelo governo (...). Mas, tendo um bom contrato [de gestão] (com cláusulas de salvaguarda) pode ser um avanço, sobretudo do ponto de vista da gestão. Você pode passar a ter uma gestão mais empresarial; não fica com as amarrações das Leis de Licitações e [das] Contratações; você flexibiliza. Sobretudo na área de pesquisa que é uma área que tem que ser flexível. Então isso pode ser uma solução desejável.

O mesmo diretor anteriormente mencionado, avaliando a possibilidade de sua unidade de pesquisa vir a ser gerida pelo modelo OS, disse (VERONESE, 2006:120):

⁵⁸1.648-7, de 23.4.1998. Publicada no DOU de 24.4.1998. MP originária: 1.591, de 9 de outubro de 1997.

⁵⁹ A rejeição do modelo pelas universidades federais foi total.

Acho que a gente não deve ter medo da organização social. Realmente é uma forma bem bolada que está sendo pensada aí. Que traz vantagens. De repente, traz até um orçamento maior, porque é um prêmio. De repente, eu até arriscaria.

No MCT foi montada uma comissão de avaliação para cada contrato de gestão. Isto se deu em virtude de que cada organização social trata de um tema específico, de modo que não se podem alocar os especialistas de um tema em outro. Embora haja representantes das áreas-meio do Governo em mais de uma das diversas comissões, os relacionados às áreas finalísticas são sempre diferentes.

Segundo Cristina Perez, uma dificuldade encontrada no MCT na formalização dos contratos de gestão com as OS da área foi a falta de pessoal especializado para avaliar os resultados atingidos pelas organizações qualificadas. Isso se deu e continua a existir, pois os técnicos de cada área seguiram para formar o corpo de pessoal das respectivas OS. Mesmo com a interdisciplinaridade das comissões de avaliação, ainda não existem técnicos qualificados que possam avaliar a meta em si e não somente o seu cumprimento.

Por decorrência, a formulação da política específica ficou primordialmente com a própria OS – sua direção executiva, Conselho de Administração e, em alguns casos, conselho consultivo (por exemplo, Conselho Técnico-Científico). Posteriormente, foram alocados especialistas dos comitês do CNPq na composição das comissões de avaliação, o que tem contribuído para um melhor entendimento dos indicadores e das metas dos contratos.

Embora as instituições de Ciência e Tecnologia, segundo seus gestores, pudessem estar tecnicamente preparadas para serem Organizações Sociais quando assumiu o Ministro Bresser Pereira, elas ainda estavam inseguras sobre a definição e o acompanhamento das metas nos contratos de gestão.

O pensamento entre os gestores das instituições de Ciência e Tecnologia era “estamos preparados para sermos organizações sociais se formos avaliados segundo nossos conceitos e

segundo nossos conteúdos – será que o outro lado vai conseguir entender e especificar metas e critérios de avaliação de nossa atividade?”.

A apreensão quanto à mudança de postura na avaliação dos resultados das Organizações Sociais foi sinalizada pelo professor Sérgio Salles, em sua entrevista, quando afirmou:

A sensação é que o controle cada vez mais estrito continuará sendo requerido. Uma das saídas é o TCU e a CGU mudarem o seu comportamento, sendo necessário, para isso, capacitar esses órgãos a fim de que entendam as mudanças. Tem que se bater nessa tecla.

Um exemplo recente foi quanto à avaliação dos projetos do FUNTTEL⁶⁰ pelo TCU. Ao surgir o tema do licenciamento de patentes, os jovens auditores do TCU indicaram a necessidade de licitar as patentes, pois “não se pode entregar assim para uma empresa”.

Por outro lado, o professor Steiner em sua entrevista reforçou a importância da adoção do modelo e a consequente mudança positiva na relação do MCT com os institutos de pesquisa que passaram a ser geridos por OS:

A relação do MCT com as instituições mudou após passarem a ser administradas como OS. Antes a entidade esta ‘pendurada’, então a relação era cotidiana. O fato de a relação ser cotidiana não é indicativo da qualidade da supervisão. Era uma relação de pendengas diárias e demandas permanentes, a maior parte das quais não atendida nem passível de atendimento. Isso fragilizava a posição do Estado. No novo modelo de OS, a relação se dá pelo contrato de gestão e se torna mais focada em questões estratégicas.

⁶⁰ Fundo para do desenvolvimento tecnológico das telecomunicações.

Ainda segundo o professor Steiner, “o lado fraco do modelo OS decorre do despreparo do Estado. É, por exemplo, o não cumprimento do aporte de recursos, mesmo que haja orçamento”.

O professor Carlos Pacheco ressaltou a necessidade de regulamentação da lei de OS, além de envolver os órgãos de controle em todas as etapas do modelo. Segundo o professor Pacheco:

“Deve haver exigências maiores para a qualificação, como a delimitação dos setores e critérios para a utilização do modelo. É importante envolver os órgãos de controle já na qualificação, pois assim não será necessário conceder nas liberdades de gestão.”

7.7. A visão dos Órgãos de Controle e Entidade Supervisora

Nesta seção será apresentada a visão de cada órgão envolvido diretamente nos processos de fiscalização, supervisão e fomento das atividades desenvolvidas pelas OS de Ciência e Tecnologia. Para tanto, foram utilizadas as entrevistas dos seguintes atores:

Pela CGU – Paulo Ribeiro

Da Entidade supervisora (MCT) – Cristina Perez

7.7.1. Órgãos de controle

Em essência, os órgãos de controle das organizações sociais, assim qualificadas, e que têm relação com entes públicos por meio de contratos de gestão, são a sociedade como um todo, e seus poderes representativos:

- De um lado, o Poder Executivo por seus órgãos de supervisão quando fomenta uma atividade;
- As comissões de avaliação dos contratos de gestão;
- A Controladoria Geral da União, por meio de suas estruturas setoriais e seccionais;
- O Poder Legislativo, diretamente ou por intermédio dos Tribunais de Contas;
- O Ministério Público.

No Ministério da Ciência e Tecnologia, o suporte à fiscalização e o monitoramento do desempenho e atuação das Organizações Sociais com quem mantêm contrato de gestão, está a cargo da Coordenadoria Geral de Supervisão e Acompanhamento das Organizações Sociais e a fiscalização é responsabilidade das respectivas Comissões de Avaliação de cada contrato, tendo também como órgão de fiscalização superior a Assessoria Especial de Controle Interno, ente descentralizado da Controladoria Geral da União - Comissão de Coordenação de Controle Interno. A área de Controle Interno exerce um papel de fiscalização, considerada por ela mesma como “supervisão superior”.

Segundo Paulo Ribeiro, a supervisão superior das atividades desempenhadas pelas organizações sociais, ainda hoje, se ressentem da necessidade de instrumentos mais transparentes sobre a qualificação e contratualização de resultados com uma determinada OS, até porque, entende ser necessária lei que complemente a 9.637/98, que venha a atender mais diretamente o princípio constitucional da impessoalidade nas contratações públicas⁶¹.

Tal lei que venha a complementar a atual lei que rege as Organizações Sociais poderia ainda aprofundar as discussões sobre a natureza das atividades a serem desempenhadas pelas Organizações Sociais, notadamente aquelas que têm dependência exclusiva de recursos públicos na sua execução, além da natureza das relações institucionais entre os vários órgãos do poder contratante e a própria organização, mormente a Gestão Superior do Órgão Contratante, seu setor responsável pela fiscalização, as Comissões de Avaliação, os Conselhos de Administração e Fiscal das Organizações Sociais. Seria interessante clarificar os papéis⁶² e definir o escopo das atividades de supervisão, monitoramento e fiscalização dos contratos de gestão e das próprias OS, especialmente em relação às seguintes áreas: Entidade Supervisora, Comissão de Acompanhamento e Avaliação, Controle Interno e Controle Externo⁶³.

⁶¹ O voto do relator da Ação Direta de Inconstitucionalidade, Ministro Ayres Britto, fala da necessidade de processo seletivo para a escolha das OS, muito embora até a votação final da ADIN vale o que está na Lei nº 9.637/98.

⁶² O MCT publicou a Portaria nº 967, de 21 de dezembro de 2011, com esta finalidade. À época da entrevista a normatização ainda não existia.

⁶³ A lei de OS do Espírito Santo e a Lei de OSCIP de Minas Gerais já contemplam parte dessa visão da área de controle federal.

O que se questiona é justamente a posição do organismo considerado maior de supervisão que, em tese, e segundo suas próprias opiniões, deveria se sobrepôr na escala de autoridades ao órgão contratante, avaliando em paralelo outros aspectos do contrato além do cumprimento das metas fixadas. Na verdade pode-se verificar que essa posição do órgão de controle interno se ressentia da não-adoção das tradicionais formas de “auditoria de procedimentos” tão comum aos órgãos da administração pública, em que se preocupa mais com a conformidade do rito procedimental e rotinas do que com os resultados obtidos.

Independentemente das necessidades relatadas, a contratualização⁶⁴ apresenta uma série de fatores positivos, segundo a área de controle interno (conforme afirma o representante da CGU entrevistado), onde se destaca o repasse integral dos recursos orçamentários contratados, garantindo-se à Organização Social o cumprimento de seus compromissos e responsabilidades, diferentemente do que ocorrem com órgãos da Administração Pública Direta e Indireta, sujeitos ao contingenciamento de recursos financeiros.

Há que se ressaltar, que a prática no repasse de recursos, em que pese os do exercício 2005 e seguintes terem sido realizados integralmente dentro do período, haver ainda problemas com o cronograma dos desembolsos, que por atrasos, acaba comprometendo a execução financeira da OS, ora pela inadimplência junto a seus credores ora pela formação de superávit de caixa, necessário para suprir gastos de 3 a 4 meses futuros. Essa visão do controle interno é um passo importante para a institucionalização do modelo OS, pois já apresenta um dos pontos cruciais para o modelo como um ganho para o serviço público.

Muito embora existam as observações relatadas pela área de Controle Interno, Cristina Perez também considera que a absorção de atividades na área de ciência e tecnologia por Organizações Sociais deveria estar diretamente ligada à missão e suas especificidades em que a agilidade viesse a corroborar com a necessidade de que as atividades fossem desempenhadas por entidade de direito privado, sem fins lucrativos.

⁶⁴ Chamamos de contratualização a prática da Administração Pública em contratar resultados com outras organizações, estatais, do terceiro-setor e privadas.

Além disso, resguardando-se o princípio de transparência na qualificação, as Organizações Sociais representam uma forma de executar o recurso público de maneira mais rápida e com a flexibilidade necessária à prestação do serviço. Porém, vem surgindo elementos que aumentam as dúvidas e incertezas quanto ao Controle e Fiscalização dessas organizações, provocadas por atos, como o Decreto Federal nº. 5.504 de 05 de agosto de 2005, que estabelece a exigência de utilização do pregão, preferencialmente na forma eletrônica, para entes públicos ou privados, nas contratações de bens e serviços comuns, realizadas em decorrência de transferências voluntárias de recursos públicos da União, decorrentes de convênios ou instrumentos congêneres, ou consórcios públicos.

O decreto lança incertezas com relação à supervisão, pois determina práticas da administração pública às entidades privadas, num direcionamento que, em princípio suplanta a própria lei nº 9.637/98.

7.7.2. Entidade supervisora: a área de Supervisão e Monitoramento

Segundo Cristina Perez, a execução do contrato de gestão celebrado por organização social é fiscalizada pelo órgão ou entidade supervisora da área de atuação correspondente à atividade fomentada. A entidade qualificada apresenta ao órgão ou entidade do Poder Público, supervisora signatária do contrato, ao término de cada exercício ou a qualquer momento, conforme recomende o interesse público, relatório pertinente à execução do contrato de gestão, contendo comparativo específico das metas propostas com os resultados alcançados, acompanhado da prestação de contas correspondente ao exercício financeiro.

Os resultados atingidos com a execução do contrato de gestão devem ser analisados, periodicamente, por comissão de avaliação, indicada pela autoridade supervisora de cada área correspondente a cada contrato, composta por especialistas de notória capacidade e adequada qualificação.

A comissão encaminha à autoridade supervisora relatório conclusivo sobre a avaliação procedida. O parecer conclusivo sobre a prestação de contas periodicamente apresentada pela entidade gerenciadora (OS) deve, no mínimo, atestar:

- o cumprimento das cláusulas do ajuste;
- a perfeita contabilização das transações envolvidas;
- a conformidade com a regulamentação que rege a matéria;
- o cumprimento das metas estabelecidas;
- a regularidade dos gastos efetuados;
- as sanções aplicadas na eventual falta de cumprimento de cláusulas;
- a economicidade dos resultados atingidos em face dos objetivos da Política de Governo relacionados ao ajuste e
- outras informações julgadas oportunas.

Na Comissão de Avaliação os resultados atingidos com a execução do Contrato de Gestão devem ser analisados, periodicamente. A missão dessa Comissão é avaliar os resultados da execução do Contrato de Gestão.

Portanto, segundo Cristina Perez, suas atividades não devem se restringir apenas à emissão de um simples relatório conclusivo final, já que o monitoramento legalmente previsto implica em um acompanhamento permanente e em avaliações parciais frequentes. Ela deve se aparelhar com recursos necessários para essa função.

A supervisão dos contratos de gestão mantidos pelo Ministério da Ciência e Tecnologia está a cargo da Subsecretaria de Coordenação das Unidades de Pesquisa – SCUP, através da Coordenação Geral de Supervisão e Acompanhamento das Organizações Sociais.

Segundo Cristina Perez, a estrutura atual da Coordenação Geral passou por significativos processos de transformação a partir do ano 2000 sendo que em seu início os rituais eram em sua maioria longos e extremamente burocratizados.

No início, a própria Coordenação necessitou de se investir de apoio das recém-qualificadas Organizações Sociais, para que juntas exercitassem o aprendizado das diferenças de uma gestão pública, para uma gestão privada, devidamente monitorada. Ao longo do aperfeiçoamento do processo, muitas discussões sobre o entendimento de modelo, suscitaram dúvidas, e algumas ainda persistem.

No contexto da avaliação, a principal dificuldade era a estruturação do conhecimento específico para a avaliação do desempenho das Organizações, especialmente quanto a especificidades dos Indicadores e Metas, pois, cada uma, carregava em seu quadro de indicadores e metas, áreas específicas da Ciência e Tecnologia, que gerava dependência de especialistas, que nem sempre se encontravam disponíveis no Ministério.

Seguiu-se no aprimoramento, até o momento em que foram incorporados à Coordenação, dois especialistas de cada área, como Físicos, Químicos, Matemáticos, Botânica, Pesquisador Embrapa, Especialista em Rede de dados e Especialista em Computação.

Constituiu-se uma comissão para cada contrato de gestão, havendo em alguns casos a participação de um mesmo membro em mais de uma comissão, mantendo-se o pressuposto de que em cada uma, haverá um especialista na área de atuação.

Segundo Cristina Perez, com todas as OS, à exceção da CGEE⁶⁵, a comissão tem conseguido pactuar metas, e realizar uma média de três reuniões por ano, sendo uma, para avaliação anual, uma para repactuar as metas do ano seguinte e há aquela em que vai se acompanhando o progresso dentro do ano com olhos nas metas pactuadas para o período seguinte.

⁶⁵ CGEE – Centro de Gestão e Estudos Estratégicos

No entanto, o desconhecimento sobre a natureza jurídica e institucional de uma Organização Social, dentro do Ministério da Ciência e Tecnologia, ainda é grande, o que provoca inúmeras discussões, idas e vindas, principalmente no que se refere às destinações de recursos e sua aplicação. Em dadas situações, entendimentos e interpelações da Controladoria Geral da União e também do Tribunal de Contas da União acabam por impor a necessidade de revisões no entendimento das operações e também nas rotinas e métodos de avaliação.

Por mais que a Coordenação tenha seus conhecimentos reforçados com o passar do tempo⁶⁶, o que aumenta a segurança quando opina sobre o desempenho de um determinado contrato de gestão, pesa sobre esta, grande insegurança, quando se pensa que sobre o diploma legal que instituiu o modelo OS, pesa uma ação de inconstitucionalidade e, também pela falta de regulamentação específica do modelo, de vez em quando aparecem novidades, como o Decreto 5.504/2005, que determina às Organizações Sociais, a prática pública de compras comuns por pregão eletrônico, nos moldes da lei 8.666/93.

A conclusão a que se chega, é que são necessárias mudanças, esclarecimentos e eliminação destas áreas cinzentas, para que a continuidade de operação do modelo e em consequência o processo de avaliação possa caminhar. Corre-se o risco de aos poucos, por força de regulamentos burocratizantes, transformar-se estas Organizações em entidades estatais, segundo Cristina Perez.

7.8. As OS de Ciência e Tecnologia

Daí, a partir das entrevistas realizadas, das respostas aos questionários enviados por meio magnético⁶⁷ e dos documentos e normativos analisados, passou-se a delinear o seguinte panorama das OS de Ciência e Tecnologia do Governo Federal, descrito nesta seção.

⁶⁶ A entrevistada Maria Cristina de Lima Perez Marçal é a Coordenadora desde 2000 até hoje.

⁶⁷ Ver Apêndice deste trabalho.

7.8.1. ABTLuS – Associação Brasileira de Tecnologia de Luz Síncrotron

As entrevistas foram realizadas com José Antônio Brum, Diretor Geral em 2007, e Cylon Gonçalves da Silva, ex-diretor geral que liderou a qualificação do Laboratório como OS.

O questionário em meio eletrônico foi respondido pela equipe do Diretor Geral José Antônio Brum.

7.8.1.1. A criação da ABTLuS e a sua qualificação como Organização Social

Durante dez anos, de 1987 a 1997, o MCT e o CNPq investiram na implantação do Laboratório Nacional de Luz Síncrotron (LNLS), um centro nacional de pesquisas, aberto a cientistas e tecnólogos do Brasil e do exterior. No LNLS os pesquisadores têm à disposição o maior equipamento para uso científico já desenvolvido e construído no Brasil, por uma equipe brasileira: a fonte de luz síncrotron, poderosa ferramenta para estudar materiais com feixes de raios X, ultravioleta e infravermelho.

O LNLS é operado pela Associação Brasileira de Tecnologia de Luz Síncrotron (ABTLuS), mediante um contrato de gestão celebrado com o CNPq e o MCT em janeiro de 1998. A ABTLuS tem por missão atuar como instituição aberta, multidisciplinar, promovendo e realizando pesquisa, desenvolvimento e transferência de tecnologias que contribuam para elevar o nível tecnológico e científico do Brasil.

A proposta da aplicação do modelo OS para operar o LNLS antedata a própria instituição formal das organizações sociais. Desde o início, havia a percepção que um laboratório nacional, responsável pela operação de grandes equipamentos multiusuários, necessitaria de um modelo de gestão ágil e dinâmico, capaz de operar um anel de armazenamento de elétrons e suas linhas de luz com grande confiabilidade. Deveria, também, manter um fluxo permanente de jovens pesquisadores nas suas instalações.

A proposta já estava pronta quando se iniciou o processo de reforma do aparelho do Estado, em 1995. Em verdade, a solução proposta para o LNLS influenciou bastante a formulação da legislação das OS, como exemplificado na sequência:

- ✓ A composição do Conselho de Administração estabelecida na Lei foi definida da forma vigente porque não se queria mudar a estrutura da composição do Conselho do LNLS. Assim, o dirigente principal da OS não tem voto no Conselho, o que difere da proposta original da legislação;
- ✓ A Lei também não obriga que o dirigente tenha mandato, da mesma forma que se havia estabelecido no LNLS.

O LNLS não é um caso típico, porque ele não precisou se “transformar” em OS, exceto no sentido legal. Ele já operava como uma, exceto no orçamento de custeio e capital, que ainda era em grande parte orçamento público. O que se conseguiu foi a criação de um marco legal para ele expandir um modelo que já estava embrionário.

Assim, boa parte da operação do Laboratório era bancada por um “pseudo” contrato de gestão. O pessoal já era contratado sob a CLT antes da transformação; as regras eram apenas as da CLT, sem os constrangimentos supervenientes às empresas públicas (que também operam sob a CLT). Dessa maneira, havia admissão simplificada, sem concurso público e, se fosse o caso, demissão instantânea. O nepotismo era vedado pelo Estatuto.

Conseguiu-se manter todas essas características quando o LNLS passou a ser operado pela ABTLuS, qualificada como OS. A maior modificação então ocorrida foi a transformação de orçamento público de custeio e investimentos para orçamento privado, estritamente financeiro, com liberdade para aplicar os recursos com grande flexibilidade e sem ter de devolver saldo ao final do ano fiscal (é acumulado em reserva).

A introdução de controle externo de resultados, que antes praticamente não existia, também foi novidade. Até então, o próprio LNLS promovia uma auto-avaliação, inclusive por meio de avaliações por especialistas estrangeiros.

7.8.1.2 Os primeiros anos de operação da Organização Social

A grande vantagem da operação do LNLS por uma OS não foi tanto o que permitiu alcançar, mas o que permitiu manter do modelo original do LNLS, sobretudo a cultura de laboratório nacional.

O LNLS sempre operou um pouco à margem da burocracia pública. Mas, a pressão para enquadrá-lo estava crescendo e iria se tornar irresistível. Pôde-se formalizar um regime de planejamento das atividades por meio de programas e metas.

Conseguiu-se manter o pessoal do LNLS em regime CLT “puro”. O LNLS foi construído nos anos 1987-1997, por intermédio de um contrato com a Fundação de Desenvolvimento da UNICAMP (FUNCAMP⁶⁸). Dessa forma, quando ele passa a ser operado pela ABTLuS (OS), os empregados, contratados pela FUNCAMP, foram transferidos para a ABTLuS. Ou seja, desde o início, os empregados do LNLS foram contratados sob o regime CLT, não havendo mudança substancial neste aspecto.

Essa característica do LNLS facilitou a transição para o modelo de OS. A gestão, no que se refere a contratos de compra e venda de serviços, no entanto, foi alterada significativamente, passando de uma gestão de administração pública direta para uma gestão inspirada no setor privado, com regulamento de compra e alienação próprio. Isso veio a dar maior agilidade ao Laboratório e economia nas compras.

O MCT criou uma Comissão de Acompanhamento e Avaliação do Contrato de Gestão. Essa Comissão desempenha um papel fundamental na contratação da OS uma vez que a gestão é

⁶⁸ Fundação de apoio da Unicamp.

baseada no princípio de que “o contratante focaliza nos fins, com os gestores assumindo maiores responsabilidade e controle dos meios para melhor atingir os objetivos e metas contratadas”. Neste processo, estabelecer um sistema de Avaliação e Acompanhamento é fundamental, uma vez que este é o mecanismo de fiscalização do modelo. O MCT, desde o início, criou essa comissão e apoiou o seu trabalho, permitindo que o modelo pudesse ser bem sucedido.

O LNLS, operado por uma OS, foi capaz de responder rapidamente a desafios técnicos bastante exigentes. Um exemplo que ilustra a capacidade do modelo de gestão ocorreu durante o “apagão” do setor elétrico, em 2001. O LNLS foi forçado a reduzir seu consumo de energia em 25%, como todas as instituições na época. O maior consumo de energia no laboratório é na operação do anel de armazenamento dos elétrons. Isto significava parar a sua operação às 17 horas em vez das 2 horas da manhã (hoje se opera 24 horas/dia), com prejuízo para os pesquisadores que utilizavam as suas estações experimentais, atrasando as pesquisas em curso.

Rapidamente o LNLS utilizou a sua capacidade de redirecionar recursos e o seu regulamento de compras próprio para adquirir um gerador de 1,8 MW. Ele foi capaz de manter toda a operação do laboratório e, em menos de três meses, voltou a operar o laboratório inclusive ampliando o tempo de operação (passando então para 24 horas/dia) para recuperar as horas perdidas. Com isso, evitou-se que um investimento da ordem de 100 milhões de dólares ficasse paralisado desnecessariamente.

Esse exemplo é considerado pela direção do LNLS à época como simbolizando a necessidade da agilidade no sistema de operação do laboratório, permitindo atingir as metas fixadas no Contrato de Gestão, mantendo sua operação contínua e com confiabilidade variando entre 93% e 98%.

Em geral, todos os indicadores são afetados pelo modelo, em diferentes níveis. Dentre os vários indicadores, o número de horas de linhas de luz, de feixe de elétrons, disponibilizados

para os usuários, depende da confiabilidade do instrumento, a qual só é possível obter através de uma gestão rápida e ágil.

Devido à grande complexidade do anel de armazenamento, situações similares, que exigem rapidez na resposta técnica, e que acontecem constantemente na vida desse tipo de laboratório, só podem obter resposta satisfatória, hoje, mediante um modelo de gestão ágil e eficiente, livre das amarras do modelo de gestão da administração pública direta.

Na experiência dos dois dirigentes do LNLS entrevistados, aparentemente os órgãos de controle nunca concordaram “plenamente” com o modelo. Em princípio, a CGU deveria auditar apenas o contratante, isto é, o MCT, cuja prestação de contas da OS o integra. No entanto, adquiriram o direito, desde o início, de auditar diretamente também o contratado nos moldes do que já fazem na administração direta.

Ademais, continuam com o foco no controle de processos e não de resultados. No modelo original, a ideia do contrato de gestão é que a auditoria seria de resultados, não de processos. O princípio é que, se o Estado compra um bem ou serviço, o que lhe interessa é que este bem ou serviço atenda a suas necessidades por um preço razoável. Não é auditar os processos da empresa que os forneceu para saber como ela usou os recursos. No início funcionou assim, mas a tendência foi retornar à auditoria de processos.

Um exemplo da dissonância, segundo José Antônio Brum, é a questão da reserva financeira, que foi muito questionada: como poderia um órgão “público” ter reserva financeira? Novamente, não houve o entendimento que a entidade qualificada como OS é privada e que tem obrigações contratuais a cumprir, que não podem depender da liberação de recursos e, destarte, precisa ter uma reserva. O TCU já aceitou esse entendimento.

A experiência da ABTLuS sugere que, devido à cultura de instituições públicas, a CGU não está adequadamente capacitada para auditar instituições privadas. Em particular, justificando-se pela origem pública do recurso, há uma insistente interpretação de que o regulamento de

compras deveria ser baseado na Lei N° 8.666/93 de licitações públicas (ou com ela identificado), o que fere o princípio estabelecido na Lei das OS.

Essa situação se agravou nos últimos anos e, em 2005, pelo Decreto N° 5.504/05, regulamentado pela Portaria Interministerial no. 217/06, que previu que as OS devem utilizar o pregão eletrônico, baseado na Lei N° 8.666/93, para a aquisição de bens e serviços comuns. Além disso, o acórdão n° 2.490/2005 impôs à ABTLuS a utilização da lei de licitações da Administração Pública e, obrigatoriamente a modalidade do pregão eletrônico. Essa decisão, segundo consultas feitas pelo MCT à AGU, fere a legislação das OS e não deveria ser aplicada.

Outra questão fundamental para o modelo de OS e que está sendo questionada pelos órgãos de controle, refere-se à utilização dos recursos. Pela sua natureza contratual, o orçamento da OS tem origem na rubrica “custeio” no MCT. Isto é normal, e não interfere na sua utilização pela OS, a qual tem autonomia para utilizá-lo visando a atingir as metas e objetivos contratados (por exemplo: a OS contrata, custeia/opera e investe com esse recurso). A CGU, não reconhecendo a natureza contratual entre a OS e o MCT discorda da sua utilização além de “custeio”. Não há nenhuma resolução ainda neste sentido.

7.8.1.3 Apreciação do funcionamento do modelo OS

A partir da experiência da ABTLuS, os pontos fortes, do modelo OS, segundo os dirigentes entrevistados, são:

- Permitir à instituição estar focada em objetivos com metas bem estabelecidas, tendo o controle dos meios para atingi-los; em outros termos, possui autonomia de contratação, demissão, compra e venda, essenciais para a operação bem sucedida de qualquer instituição;
- Implantar uma cultura de planejamento na organização;

- Implantar uma cultura de prestação de serviços, ou seja, focar a organização pública para o público externo e não para o público interno;
- Propiciar maior agilidade operacional, mas que está sendo cada vez mais restrita pelos órgãos controladores; e
- Enfraquecer o corporativismo, na medida em que há cobrança permanente de resultados.

O LNLS, neste sentido, segundo Cylon Gonçalves, tem uma posição privilegiada – ele não tem onde se “esconder”: ou os usuários recebem os serviços prometidos no tempo e na qualidade desejados, ou reclamam. Além do mecanismo de levantamento de opiniões, o LNLS tem um ombudsman (externo) para ouvir as reclamações dos usuários.

Por sua vez, segundo os dirigentes entrevistados, os pontos fracos são:

- Insistência dos órgãos controladores de fiscalizar processos internos e não resultados, num contexto em que não há aceitação do modelo, na sua essência;
- Falta de uma melhor percepção do modelo pelo órgão supervisor como, também, de toda a sociedade;
- Incompreensão do que significa um contrato de gestão;
- Ausência da estabilidade orçamentária prevista pelo mecanismo de contratação, que está sujeito a contingenciamentos usuais do setor público, o que é mais grave, diante da maior responsabilidade assumida pelos gestores no modelo OS; e
- Fragilidade do modelo face a uma burocracia e a um corpo de leis, normas e práticas administrativas fundamentalmente hostil a ele.

Os então dirigentes da ABTLuS sugerem algumas recomendações para um serviço público do campo da C&T que considera passar a ser operado por uma OS:

1. Procurar estabelecer com clareza os instrumentos gerenciais, em particular o estatuto e contrato de gestão;
2. Realizar uma intensa discussão entre o órgão supervisor e o órgão público estatal, para estabelecer o contrato de gestão, tendo clareza nos objetivos e metas;
3. Obter reconhecimento pelo órgão supervisor de que o órgão público estatal estará adquirindo maior autonomia de gestão e controle dos meios, assumindo com isso também maior responsabilidade pelo órgão público;
4. Realizar ampla discussão interna, esclarecendo o modelo, suas diferenças e motivos que levam à mudança;
5. Sendo um órgão público estatal já existente, lidar com a questão de difícil solução que são os recursos humanos preexistentes na condição de servidores públicos; e
6. Entender que é uma profunda transformação cultural, “disfarçada” de transformação burocrática.

Por exemplo, a contabilidade deixa de seguir o modelo público e passa a seguir o modelo da empresa privada. Mas, isso é muito menos importante do que a organização ter de se planejar, ser cobrada, e passar a ter uma cultura de verdadeiro serviço público (as demandas externas acima das demandas internas).

Segundo José Antônio Brum: “É muito mais difícil ser uma OS do que uma repartição pública”.

7.9.1. CGEE

As entrevistas foram realizadas com Aldino Graef, então diretor da entidade em 2007, e Evandro Mirra, ex-presidente que liderou a qualificação como OS. Além das entrevistas com Cristina Perez, do MCT, e com Humberto Martins.

O questionário em meio eletrônico foi respondido pela equipe do então Diretor Aldino Graef.

7.9.1.1. A criação do CGEE e a sua qualificação como Organização Social

Em 20.09.2001, durante a 2ª Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação, um conjunto dos participantes, mobilizados pelo então Secretário-Executivo do MCT, Professor Carlos Américo Pacheco, reuniu-se sob a presidência de um dos ícones da inovação no Brasil, o Coronel (res.) Ozires Silva. Reportando-se ao contexto da ciência e tecnologia no Brasil naquele momento, propôs ele a criação de uma entidade que atuasse de forma cooperativa com instituições públicas e privadas.

Como resultado, foi constituída uma associação civil sem fins lucrativos, de direito privado, denominada Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE), visando a promover o desenvolvimento científico e tecnológico por meio do apoio a programas e projetos científicos e tecnológicos de entidades públicas ou privadas; promoção e realização de estudos e pesquisas prospectivas de alto nível na área de ciência e tecnologia e suas relações com setores produtivos; difusão de informações, experiências e projetos à sociedade.

As finalidades e objetivos declarados do CGEE são:

- a) Promover e realizar estudos e pesquisas prospectivas de alto nível na área de ciência e tecnologia e suas relações com setores produtivos;
- b) Promover e realizar atividades de avaliação de estratégias e de impactos econômicos e sociais das políticas, programas e projetos científicos e tecnológicos;
- c) Difundir informações, experiências e projetos à sociedade;
- d) Promover a interlocução, articulação e interação dos setores de ciência e tecnologia e produtivo; e
- e) Desenvolver atividades de suporte técnico e logístico a instituições públicas e privadas; e prestar serviços relacionados à sua área de atuação.

Decorridos pouco mais de três meses, o CGEE foi qualificado como Organização Social pelo Decreto N° 4.078/02, mediante celebração de contrato de gestão que seria firmado com o MCT.

A justificativa para o modelo do Centro como OS estava associada à sua missão. Não era substituto de ente público, mas uma entidade nova, funcionando como interface entre os agentes do Sistema Brasileiro de Inovação (SBI), com o objetivo de produzir articulação e conhecimento, para produzir inteligência para ação.

O CGEE, de todos, é o caso mais complexo, por várias razões. Houve muita dúvida a respeito do CGEE, porque ele desempenha um tipo de atividade que é muito sutil e, segundo os entrevistados, difícil de ser compreendida objetivamente. O CGEE é uma entidade, ele não é um instituto de pesquisa típico, não tem um corpo de pessoas fixas, de pesquisadores, porque o principal ativo de um instituto de pesquisa são os seus pesquisadores, as pessoas que estão lá dentro, que detém o conhecimento e o utilizam para produzir mais conhecimento, para fazer pesquisa. Quase sempre tem uma conjugação de ensino e pesquisa e algum tipo de assistência ou consultoria.

Mas o CGEE era diferente porque ele era uma espécie de híbrido, que se colocava numa zona de coisas diferentes, então ele não era um instituto típico, porque não tinha um quadro fixo de pesquisadores, mas mesmo assim produzia estudos. Ele comprava estudos de especialistas, funcionando como uma entidade integradora. Qual era o valor que ele agregava? Ele não tinha o conhecimento dentro dele, no quadro próprio, mas sabia quem tinha e fazia uma espécie de intermediação de gestão de conhecimento. O CGEE sabe quem precisa desse conhecimento e quem tem esse conhecimento para oferecer. Mas nem sempre quem precisa desse conhecimento sabe que precisa. Isso significa o caráter de uma instituição de “estudos prospectivos”.

Então, o valor que ele agrega é esse, é o olho clínico, essa mirada prospectiva, podendo entregar por demanda ou por oferta para a indústria do petróleo um estudo prospectivo sobre fontes alternativas de combustível, por exemplo. Pode ser que a indústria do petróleo nem esteja interessada agora, mas como o CGEE tem o olho estratégico, sabendo que tem conhecimento disponível sobre esse tema, que pode dinamizar e que pode interessar à

indústria do petróleo, sendo uma instituição prospectiva, pode, atuando proativamente, dizer: “olha, indústria do petróleo, a tecnologia vai mudar radicalmente ou há problemas no horizonte, que você não está percebendo, se você perceber, você ganha alguma coisa com isso.” Então, pode-se atuar de uma maneira mais reativa ou menos reativa ou mais pró-ativa.

O que o CGEE realmente tem a oferecer é a capacidade prospectiva. Em muitos lugares, isso se chama “observatório”, em muitos lugares isso é feito por alguns estudos de seu próprio pessoal de pesquisa, mas não necessariamente precisa ser feito, então, o CGEE é uma instituição que vai atuar para terceiros e, ao mesmo tempo, pode atuar para o próprio formulador de política. Isso gerou muita confusão porque muitos diziam: “não, não, ela é uma instituição que vai formular a política de C&T e a formulação de política é atividade exclusiva do estado e é uma capacidade que devia estar instalada dentro do Ministério, e não num terceiro privado”. A CGEE passou a produzir elementos que obviamente poderiam e influenciaram muito nos desenhos das políticas, não só na política do C&T, como várias outras políticas setoriais, de uma maneira prospectiva.

O CGEE está na ‘faixa amarela’ dos três grandes segmentos do SBI. Não pode ser do Estado, pois o setor privado já o passaria a olhar como fonte de recursos financeiros. Não é escritório de consultoria, nem fundação de apoio. O produto final não é tecnocrático, mas fruto de apoio.

Uma outra razão de ser do CGEE foi a nova sistemática dos fundos setoriais para financiar o segmento de C&T. Para que o seu modelo de gestão mais autônomo e participativo operasse, coube ao CGEE dar subsídios técnicos aos comitês gestores dos distintos fundos, que têm autonomia de gestão.

A dificuldade de ter compreendida a sua natureza acompanhou o CGEE desde a sua criação. Uma tensão inicial ocorreu com parte da equipe técnica da Finep, que percebia a condição de Secretaria-Executiva dos Fundos Setoriais dessa tradicional empresa pública, vinculada ao MCT, negativamente afetada pela atuação do novo Centro, ente de direito privado qualificado como OS, como Secretaria-Técnica dos Fundos.

A contenda conceitual foi exacerbada por fatores objetivos, subjetivos e circunstanciais. Um fator objetivo é o escopo de atuação do CGEE: enquanto as demais são setoriais e predominantemente executivas, o Centro atua no ambiente de políticas públicas de alto nível, com nível de interlocução elevado e amplo.

Dois fatores subjetivos claros foram:

- A discrepância entre as remunerações propiciadas pelo CGEE, tanto à sua equipe própria como a contratados, em relação à percebida por servidores públicos da esfera do MCT e suas agências dotados de experiência similar; e
- A construção de uma imagem pública glamorosa a respeito do novo Centro, contrapondo os méritos do modelo OS à ineficiência endêmica das estruturas públicas de política, gestão de C&T no Brasil.

O fator circunstancial foi a aproximação das eleições gerais realizadas em outubro de 2002, período que usualmente intensifica a adjetivação dos argumentos substantivos.

7.9.1.2 Os primeiros anos de operação da Organização Social

Entre a fundação e dezembro de 2002, o CGEE dedicou-se: (i) à realização de estudos estratégicos; (ii) à mobilização de competências para auxiliar a tomada de decisão e a definição de prioridades pelos Comitês Gestores dos Fundos Setoriais; (iii) à busca de parceiros no País e no exterior; e (iv) ao desenvolvimento de ações voltadas para o semi-árido e a Amazônia. No período, foram concluídos 45 estudos e realizadas 68 reuniões de mobilização, que envolveram cerca de 1600 pesquisadores. Entre os resultados obtidos, destaca-se a condução dos exercícios prospectivos de mais longa duração, com produtos que subsidiaram o lançamento de programas específicos, como o de Célula Combustível. O CGEE realizou um exaustivo estudo sobre tecnologias-chave para o domínio do uso da nova técnica. O estudo serviu de base para a formulação, pelo MCT, do Programa Brasileiro de Células a Combustível.

A assunção da nova Administração Federal, em particular no MCT, tornou o ano de 2003 um período traumático para o CGEE. A rejeição ao modelo de OS, o desconforto com o papel do CGEE de Secretaria-Técnica dos Fundos Setoriais (associado a uma redução da autonomia dos comitês gestores) e uma certa confusão dominante nas novas autoridades levaram a relação entre o Ministério e o Centro a um impasse em que, por alguns meses, não se tinha clareza do encaminhamento.

Matéria publicada no jornal Valor Econômico de 14.04.2003⁶⁹ acerca das possíveis mudanças no campo da política federal de C&T ilustra essa situação:

“O que existe de palpável na determinação de mudança, até agora, é uma uníssona oposição ao CGEE, que prestou assessoria técnica aos comitês gestores durante todo o período de funcionamento dos fundos. O CGEE, uma organização social, excita a ira de todo o staff ministerial da Ciência e Tecnologia e acabou se tornando o centro da discussão dos limites de atuação das organizações sociais no governo, até pela evidência que ganhou durante o processo de formação e sedimentação dos fundos setoriais”.

A visibilidade do CGEE fez com que essa discussão sensível se generalizasse ao instituto das organizações sociais:

“A leitura que se tem do papel desempenhado pelo CGEE no ministério - compartilhado por alguns setores petistas - é o de que a organização social extrapolou de suas funções, exercendo na prática o papel de formulador de políticas, papel indelegável do MCT. Essa avaliação acabou colocando as organizações sociais na vala comum das discussões em torno do papel das agências reguladoras. Assim como

⁶⁹ Disponível em < www.jornaldaciencia.org.br/imprimir.jsp?id=9215>

elas - essa é a versão do ministério -, as organizações sociais estariam, indiscriminadamente, decidindo políticas, quando esse é o papel do governo”.

Os dirigentes do CGEE chegaram a esperar que o contrato de gestão fosse denunciado pelo MCT. Isso acabou não ocorrendo, por duas razões complementares:

1. O contrato de gestão é firmado pelo Centro com a União, comparecendo o MCT como órgão tutelar; e
2. A cúpula do Governo Federal, interessada em desenvolver um plano estratégico de longo prazo para o País, identificou no Centro um suporte competente e ágil.

Ficou aberta, assim, uma porta para a diversificação da ‘clientela’ do CGEE.

Após extensas negociações com o MCT, que duraram meses, o CGEE chegou ao final de 2003 com a celebração de três termos aditivos ao primeiro contrato de gestão:

- a) O segundo Termo, celebrado em maio, “contemplava condições que possibilitaram a reafirmação do compromisso mútuo entre o MCT e o CGEE”, como descreve, em linguagem eufêmica, o Relatório de Gestão do Centro, “mas não garantiam ainda o aporte de recursos suficientes para a execução integral das atividades visadas”. Ficava, nessa ocasião, marcada a remoção do Centro da função de apoio técnico aos comitês gestores dos Fundos Setoriais;
- b) Apenas pelo terceiro Termo, firmado em setembro, foram assegurados os suportes financeiros para a realização das atividades do CGEE; e
- c) No quarto termo, firmado em 30.11.2003, foram acolhidas as solicitações de apoio do Centro ao Núcleo de Assuntos Estratégicos, vinculado à Secretaria de Comunicação da Presidência da República, então dirigida por um dos integrantes do ‘núcleo duro’ do poder.

Nesse contexto, houve um enxugamento expressivo da equipe do CGEE, em particular dos profissionais envolvidos no apoio técnico aos comitês gestores dos fundos setoriais, conforme determinado pelo MCT. Esse processo ocorreu num ambiente carregado, retratado pelo artigo da imprensa já referido:

“(…) outro argumento, utilizado pelo MCT nos bastidores do governo petista, de que o CGEE teria usado dessa flexibilidade jurídica [ser OS] para contratar funcionários para o governo anterior, de forma a driblar a lei do funcionalismo público e dos contratos governamentais”.

O clima de suspeição contaminou também os organismos de controle. Em paralelo à situação descrita, a Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), da Controladoria-Geral da União (CGU), enviou uma equipe para auditar o Centro. Essa iniciativa constrangeu a direção do Centro, pelas razões seguintes:

- Cabe à SFC/CGU auditar o MCT e não o CGEE; caso nessa auditoria no órgão público emergissem indícios de lesão ou ameaça de lesão ao patrimônio público decorrente do contrato de gestão com o CGEE, apenas então caberia realizar uma auditoria pontual no Centro, para seu integral deslinde;
- Não se seguiu a prática usual adotada em organizações públicas de porte muitas vezes maior do que o CGEE – uma equipe de dois auditores, trabalhando por amostragem e realizando o seu trabalho num par de semanas; no caso em tela vieram seis auditores, que examinaram cada um dos dois mil contratos feitos pelo Centro com os especialistas, acarretando uma presença de quase dois meses;
- A pauta de doze itens trazida pelos auditores se aplicava a órgãos e entidades da Administração Pública, mas não ao CGEE; por exemplo, o primeiro quesito era entregar cópia do ato de nomeação dos dirigentes do Centro; e
- Os auditores questionaram a existência de contratos com especialistas que são servidores públicos; teve que lhes ser explicada a sua razão geral (necessidade de

contar com os mais experientes especialistas do País na preparação de subsídios técnicos às políticas públicas) e a sua legalidade (conformidade ao regime jurídico dos servidores públicos civis).

Em que pese o caráter inusitado, e ter sido focalizada em procedimentos e não em resultados, a realização da auditoria foi aceita pela direção do CGEE. Até porque o MCT a colocou como condição *sinequa non* para continuar as negociações relativas ao contrato de gestão. Ela acabou tendo dois resultados positivos: um atestado de idoneidade à administração do Centro e uma atenção ainda maior para o cumprimento estrito de procedimentos.

Nesse afã de manter a conformidade integral aos dispositivos pertinentes, o CGEE efetuou alguns questionamentos ao TCU, que permaneceram sem resposta.

Quem se deu conta do valor do CGEE, como instituição prospectiva do CNPq foi o Ministro Gushiken⁷⁰, no Núcleo de Estudos Estratégicos e isto salvou o CGEE da extinção, no início do governo Lula.

Segundo Humberto Martins: “O ministro Roberto Amaral cortou o orçamento do CGEE. O orçamento foi cortado de 13, 15 milhões, para 1 milhão. Quem redescobriu o CGEE e o resgatou foi o Gushiken, no Núcleo de Estudos Estratégicos da Presidência e aí temos mais um produto do CGEE que é absolutamente intangível”.

Segundo Humberto Martins, há dois exemplos importantes sobre o papel do CGEE:

1. Onze e quarenta da manhã, toca o telefone, é o Gushiken para o ex-presidente do CGEE, o Evandro Mirra, dizendo: “preciso que você venha para cá agora, para informar o Presidente da República a respeito de uma questão sobre engenharia genética. O Presidente vai ter uma audiência com alguém da igreja que é contra a nova lei de pesquisa na área de genética. O Presidente está completamente desinformado, não há quem o esclareça a respeito deste assunto”. O Evandro saiu da sala dele, foi

⁷⁰ Ex-Ministro da Comunicação, Luiz Gushiken, no Governo Lula.

para o Palácio, pegou uma transparência que já tinha, de um grupo de discussão, fez uma explanação para o Presidente de 15 minutos. Não tem assessoria do Presidente que faça isso. O Presidente ficou entusiasmado com a qualidade da informação. Não tem como medir isso.

2. Com transgênicos foi a mesma coisa. Fizeram num domingo uma apresentação para o Presidente em Power Point. O que é que é transgênico? Mitos e verdades sobre transgênicos. O que os outros países estão fazendo? Quais são os perigos? Em 40 minutos de apresentação, o Presidente ficou informado. A chave é explicar as coisas num alto nível, sintetizar uma discussão muito complexa e levá-la para quem tem que formar imagem de tudo isso. E quem que vai formar essas imagens? Quem é que vai construir essas visões na cabeça do Presidente e de outras autoridades, inclusive diplomáticas, a partir de elementos de debate científico?

Houve uma mudança notável no relacionamento entre o Centro e o MCT de 2004 em diante, com a troca do Ministro e, gradualmente, da equipe dirigente. Paulatinamente foram reconstruídas algumas das iniciativas originais interrompidas, mantidas as iniciadas em 2003 com outros organismos da Administração Pública e abertas novas frentes.

Hoje 40% das atividades do CGEE estão fora do contrato de gestão com o MCT; todavia, pela incidência elevada de contratos com organismos de Governo, mantém-se a vulnerabilidade ao “fechamento da torneira”.

7.9.1.3 Apreciação do funcionamento do modelo OS

A singularidade da OS lhe permite uma articulação entre o público e o privado, que é importante na área de C&T. O instrumental à disposição, que lhe dá facilidade de contratação, inclusive de consultores estrangeiros, permite atingir as metas estipuladas. A capacidade de agir com discrição e a credibilidade advinda do Conselho de Administração plural contribuem com o seu papel de instituição de interface, capaz de ajudar em momentos delicados de encaminhamento de temas polêmicos.

Algumas ilustrações de envolvimento do CGEE foram a regulamentação da Lei da Inovação e da Lei do Bem, a formulação da Lei de Biossegurança e legislação sobre células-tronco, subsidiando o Congresso.

O foco da OS está no atingimento dos resultados previstos no contrato de gestão, sob controle social pelo Conselho de Administração e pelo Conselho Fiscal, além dos relatórios de gestão encaminhados.

A contrapartida da OS é o bom desempenho, com base em plano de ação associado ao contrato de gestão (a meta é ficar com nota superior a oito, no máximo de dez). No começo as metas eram quantitativas; pela singularidade, só a partir de 2007, com apoio de consultoria, está se prevendo metas qualitativas no CGEE. Prevê-se contemplar os temas trabalhados, os profissionais escolhidos e a efetividade – via impacto bianual, a partir de alguns estudos mais relevantes. A terceira avaliação será institucional, a cada quatro anos, quando da revisão do contrato de gestão.

O regulamento da OS prevê plano próprio de contas e compras, e remete para os princípios constitucionais de legalidade e impessoalidade. Os valores básicos são, nessa ordem, qualidade, prazo e articulação. Daí que o principal instrumento para escolher especialistas no CGEE é o currículo constante da Plataforma Lattes, E, na medida do possível, incorpora os princípios da Lei Nº 8.666/93 na área administrativa e compra de equipamentos com pregão.

Todavia, o entendimento dos órgãos de controle não é de que se trata de fomento a órgão autônomo, mas sim de prestação de serviços, em que o CGEE atua por delegação do MCT. Também consideram os órgãos de controle que o CGEE deveria devolver ao MCT eventual superávit no final do exercício, o que dificultaria a realização de iniciativas de maior fôlego.

O Poder Executivo, de forma geral, não entende que o poder no CGEE é do Conselho de Administração, do qual o MCT faz parte. Parece-lhes que é um órgão público de fachada. Com o tempo e muita conversação passou a haver um entendimento melhor, mas surgiu uma nova fonte de preocupação.

Trata-se do Decreto N° 5.504/05, que exige a utilização do pregão, preferencialmente na forma eletrônica, para entes públicos ou privados, nas contratações de bens e serviços comuns, realizadas em decorrência de transferências voluntárias de recursos públicos da União, decorrentes de convênios ou instrumentos congêneres.

A Portaria Interministerial N° 217 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e do Ministério da Fazenda, de 31.07.2006, estabelece que os instrumentos de formalização, renovação ou aditamento de convênios, instrumentos congêneres ou de consórcios públicos que envolvam repasse voluntário de recursos públicos da União para entes públicos ou privados deverão conter cláusula que determine o uso obrigatório do pregão, preferencialmente na forma eletrônica, na contratação de bens e serviços comuns, segundo o Decreto referido⁷¹,

Essa medida afeta a OS em dois aspectos, sendo o primeiro imediato e o segundo de fundo:

- a) Embora se prenda a bens e serviços comuns, implicará provavelmente em aumento de custos; a razão é que, de acordo com o regulamento de compras vigente, a instância recursal máxima é o Conselho de Administração e, com a nova legislação, se cai na vala comum da legislação de compras públicas⁷²;
- b) Reforça a tendência de gradativa asfixia da flexibilidade concedida às OS, da mesma forma que ocorreu com outros modelos administrativos ao longo história do Brasil recente. A reunião de dezembro de 2006 do Conselho de Administração do CGEE foi uma demonstração dessa situação, ao ser relatado, pelo membro

⁷¹ É dada uma carência na aplicação dessa medida, até 31 de dezembro de 2006, quando o beneficiário da transferência for OSCIP ou OS, que tenha regulamento próprio para contratação de bens serviços e se destine a ações de segurança alimentar e de combate à fome, bem como àquelas de apoio a projetos produtivos em assentamentos constantes do Plano Nacional de Reforma Agrária ou financiadas com recursos do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza ou ao atendimento dos programas de educação básica.

⁷² Há 472 decisões do TCU sobre pregão, cabendo a interpretação à Advocacia-Geral da União.

representante do MCT que: (i) as ponderações desse órgão para dar tratamento excepcional às OS por ele supervisionadas não encontraram acolhida no MPOG; e que (ii) qualquer questionamento poderia ser feito, mas inviabilizaria a renovação do contrato de gestão, essencial para a sobrevivência do Centro.

Ou seja, foi subtraída uma faculdade de gestão do Conselho de Administração do CGEE (e das demais OS). Cabe observar que um dos pontos fortes de uma OS é, justamente, a representatividade desse colegiado, cuja montagem é trabalhosa e operação custosa. E que os integrantes do Conselho de Administração, junto com a Diretoria, respondem pessoalmente com seus próprios bens pelas obrigações contraídas pela gestão da OS.

Diferentemente da ABTLuS, que gere um laboratório cujas atividades são continuadas, o modelo OS para o CGEE sofreu maior abalo, especialmente pela sua natureza de entidade de apoio à formulação da política pública de C&T.

7.8.3 IDSM – Instituto de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá

As entrevistas foram realizadas com Hélder Queiroz, Diretor Técnico Científico em 2007, atualmente Diretor Geral, e Cristina Perez, do MCT.

O questionário em meio eletrônico foi respondido pela equipe do Diretor Hélder Queiroz.

7.8.3.1. Histórico

A entidade (na época, Projeto Mamirauá) não sabia o que era uma OS. Segundo seus membros, a reforma do estado era algo incipiente e pouco conhecido até então. A única coisa que se sabia é que o projeto precisava ser institucionalizado após cerca de 10 anos de bons resultados, para garantia de sua continuidade e para expansão de suas atividades. O então presidente do CNPq, Dr. José Galizia Tundisi, acenou ao então coordenador geral, Dr. José Márcio Ayres, com a possibilidade de institucionalizar o projeto, mas não como um instituto ligado diretamente ao CNPq ou ao MCT, da administração direta (o que foi algo considerado muito positivo por todos os membros naquela época - cerca de 1998/99). A ideia era criar uma instituição sem os vícios e entraves característicos dos institutos mais tradicionais.

E isso foi também muito bem visto por todos. A proposição de criação de uma Organização Social surgiu neste momento, quando Dr. Tundisi trouxe para as discussões uma série de técnicos do CNPq que estavam ligados à criação de OS's naquele momento.

Aos poucos os representantes do Projeto Mamirauá foram tomando conhecimento da ideia/conceito e do seu significado. A ideia foi aceita pelo Dr. Ayres e em 1999 os primeiros procedimentos para se criar a instituição nestes moldes foram iniciados.

Certamente a entidade não existiria hoje se não estivesse estruturada como uma OS. Existem inúmeros desafios na construção e consolidação de uma instituição de pesquisa e extensão no interior da Amazônia. Estes vão dos mais complexos (como construir uma equipe altamente qualificada e motivada), enfrentados por qualquer instituição de pesquisas no mundo moderno, até os mais prosaicos, como construir um plantel de fornecedores de bens de consumo para garantir o funcionamento da instituição.

Estes problemas só podem ser enfrentados com alguma chance de sucesso se uma série de facilidades administrativas for disponível. Por motivos alheios a administração pública brasileira tem uma regulamentação que impede ou mesmo inviabiliza uma instituição que se encontre em um local remoto, sem as facilidades de uma capital, ou de uma cidade pequena ou média no sul ou sudeste.

Foi assim, gozando das flexibilidades que a lei oferecia às OS (e que aparentemente estão sendo lentamente canceladas), que o IDSM conseguiu formar-se e iniciar seu processo de consolidação.

7.8.3.2. Impactos do Modelo OS sobre os Resultados da Entidade

Os principais indicadores de desempenho pactuados com o MCT giram em torno da produção científica e da melhoria da qualidade de vida das populações humanas atendidas de maneira a minorar os impactos ambientais sobre o meio em que vivem, garantindo geração de renda por meio do uso adequado da biodiversidade. Isto proporcionou a criação de modelos muito bem sucedidos de manejo de recursos naturais, hoje disseminados para várias partes da Amazônia.

7.8.3.3. Relacionamento Institucional

A entidade, criada como uma OS, vinda de um projeto ligado diretamente à presidência do CNPq, foi assim instituída sem a devida independência institucional para optar pela construção de seu próprio modelo, já que sua situação anterior era precária (como um projeto dentro do CNPq que não tinha personalidade jurídica própria).

Segundo Hélder Queiroz, independentemente deste fato, a relação com o MCT é muito boa, a parceria é muito construtiva e produtiva.

Já as poucas relações com os outros órgãos de controle, nas poucas instâncias em que estas relações ocorrem, passam a impressão de que aqueles órgãos não conhecem o modelo de gestão de uma OS. Não sabem do que se trata e tem inúmeras ideias pré-concebidas e erradas a respeito. Isso, aparentemente, tem maior relação com a forma pela qual os órgãos de controle encaram a administração pública, e não as OS em particular. Aparentemente, mesmo aqueles que sabem o que é uma OS, e conhecem a legislação pertinente, encaram os administradores da coisa pública como pessoas não dignas de confiança, como malversadores de recursos aprioristicamente.

7.8.3.4. Flexibilidade Operacional

As OS dão uma maior liberdade para a gestão da instituição, principalmente em dois aspectos cruciais. O primeiro deles é a execução descomplicada dos orçamentos. O segundo deles é a maior facilidade de contratar, monitorar, avaliar e terminar contratos com os funcionários (empregados, no modelo OS).

Estes dois fatores parecem os mais atrativos, e os pontos mais fortes do modelo. Como pelo menos o primeiro deles tem sido questionado atualmente pelos órgãos de controle, e tem perdido muito dos seus benefícios, então parece que o modelo está enfraquecendo rapidamente.

Há que se ressaltar, no entanto, como principais pontos fracos na discussão da performance da instituição o comitê de avaliação semestral/anual formado por pessoas que não possuem formação nem atuação na área. A ausência de um comitê externo de avaliação formado por

cientistas de atuação e competência comprovados na área atrapalha a avaliação dos resultados alcançados pela entidade.

Bem mais importante que os anteriores, a indefinição do status do modelo OS dentro da administração pública é fator crucial em seu desenvolvimento.

Aparentemente não existe conhecimento ou reconhecimento entre os administradores a respeito da lei das OS, nem dos princípios que a caracterizam. É uma grande má vontade dentre muitos daqueles que detém este conhecimento. Na opinião dos dirigentes do IDSM, esta má vontade tem duas principais motivações: a primeira é que o modus operandi de muitos controladores e administradores é de que tudo deve estar sob o mais estrito controle (aqueles que acreditam que "os administradores são desonestos até que se prove o contrário"). Pessoas com este perfil desgostam muito de qualquer modelo que fuja a este "controlismo" acentuado. A segunda é de natureza ideológica. São pessoas que acreditam que o papel do Estado deve ser mais amplo, e que certas funções não devem ser repassadas a instituições privadas. São pessoas que acreditam que as OS deveriam ser transformadas em instituições convencionais, da administração direta. Esta falta de conhecimento por um lado, e este desacordo/desagrado por outro, geram grande instabilidade na consolidação do modelo, deixando transparecer que o modelo tem perdido terreno na administração pública brasileira, e corre riscos reais de ser extinto muito proximamente.

Neste contexto, segundo os dirigentes do IDSM, a uma instituição na área de C&T, que pretenda a qualificação de OS é recomendável que aguarde mais algum tempo até que esta "tempestade jurídica" termine, e somente aí tome uma decisão final, quando souber que o modelo vai ou não sobreviver às mais recentes exigências da Controladoria Geral da União (com ou sem concordância do TCU).

7.8.4. IMPA – Instituto de Matemática Pura e Aplicada

As entrevistas foram realizadas com César Camacho, que continua como Diretor Geral da entidade, e Jacob Palis, que liderou a qualificação do Instituto como OS.

O questionário em meio eletrônico foi respondido pela equipe do Diretor Geral César Camacho.

A ‘transformação’ do IMPA em IMPA-OS começou a ser desenhada em 1999. O modelo inspirador foi o Instituto Pasteur, na França. Foram feitas viagens de estudo, para compreender o modelo. Foi um momento importante no processo. O objetivo foi ter uma administração flexível, não se tratou de uma escolha ideológica.

A ‘luz verde’ foi dada pelo Governo Federal em 2000, o que permitiu iniciar o processo de implementação, que foi concluído no ano seguinte. Quando começou a operar como OS fê-lo em caráter virtual, pois ainda não tinha contrato com o Governo.

Houve muitas formalidades e negociações na implantação: instituir um Conselho de Administração que fosse representativo, realizar estudos internos sobre as modificações de gestão, assegurar o apoio de 75% dos pesquisadores e funcionários.

No começo houve grandes discussões, de cunho ideológico. A adesão dos pesquisadores foi muito grande, mais de 90%; nem todos entendiam tudo, mas houve apoio. Os dois que permaneceram contrários o fizeram por questão de cunho ideológico, sendo que um deles declarou que o fazia por ser contra a ‘privatização do IMPA’.

A avaliação ex-post indica que o Instituto continua público, com organização mais flexível. Fez muito bem ao IMPA.

Pela natureza da instituição, é difícil para o IMPA captar institucionalmente recursos fora do contrato de gestão. Todavia, o aumento da vibração dos pesquisadores e a facilitação dos processos de gestão do Instituto estimularam os pesquisadores a submeter propostas para captar recursos junto às agências de fomento à pesquisa. A consequência é que 30-40% do movimento do IMPA passou a ser de projetos de pesquisadores (antes era da ordem de 5%).

Um exemplo concreto da vantagem de ser OS deu-se já em 2001, ano inicial da operação como OS. Foi o ano da crise energética. O Instituto tinha cinco reuniões científicas programadas, uma delas com mais de mil participantes. Sobreveio o racionamento, que ameaçaria a realização desses encontros. Todavia, em face das condições novas de gestão, puderam-se comprar dois geradores em processo ágil, que chegaram, respectivamente, em 45 e 60 dias. Com isso, passou ao lado da crise.

Teria sido um desastre para a credibilidade não só do Instituto, mas do País se as reuniões tivessem sido canceladas.

Segundo os dirigentes do Instituto, o modelo OS propiciou uma resposta mais imediata pelo desempenho das atividades da instituição, “permitindo ações rápidas de alterações do planejamento das metas e maior flexibilidade em todo processo administrativo: pessoal, compras e finanças”.

Também passou o IMPA a contratar pessoas em regime normal, pela CLT, não precisando mais esperar anos para abrir concurso. E antes tinha também problema de poder efetivar os concursados. Esta foi uma das maiores motivações, pois atualizar o quadro era uma ‘novela’. Depois de passar a operar sob a forma de OS, quando tem a oportunidade de contratar alguém excelente, realiza o processo e o contrata.

Segundo os dirigentes da OS, os principais pontos positivos em atuar como OS, em comparação com as entidades integrantes da Administração Pública estão relacionadas diretamente com a maior flexibilidade na gestão dos recursos, que permite maior agilidade e eficiência nas ações do IMPA. O processo de avaliação contínua a que estão sujeitas as OS também tiveram efeitos benéficos sobre a clarificação ainda maior da missão nacional do Instituto.

Entretanto, ainda existem situações a serem resolvidas e que geram incertezas, como por exemplo, a questão da coexistência de dois regimes de contratação de pesquisadores,

combinando uma maioria de pesquisadores cedidos do Governo Federal, com um número ainda pequeno, mas crescente, de pesquisadores contratados pela OS.

Outro exemplo de vantagem proporcionada pelo modelo OS é a atualização da biblioteca do Instituto, que é excelente. Quando chega o mês de maio, são pagas as assinaturas do ano seguinte. O custo de renovação é cerca de 10% menor, pois é possível negociar com os fornecedores, em função da pontualidade de pagamento.

O bom desempenho financeiro aumentou a credibilidade e melhorou as condições de compra mesmo nas licitações sob a Lei 8666/93 feitas obrigatoriamente pelo Instituto, quando os recursos são das agências de fomento federais. Entretanto, ainda é necessária a garantia de uma estabilidade orçamentária do Instituto, que ainda está condicionada a que o Governo cumpra o cronograma financeiro, respeitando os valores anuais contratados.

Algumas atividades só foram possíveis por conta do IMPA atuar como OS. Como exemplo, o apoio às Olimpíadas de Matemática e ao Projeto Geoma, bem como novos mecanismos de cooperação nacional e internacional, além do convênio assinado com o CNRS-França que constituiu uma Unidade Mista de pesquisa.

E, o mais importante, a atividade científica do IMPA se consolidou pela agilidade da gestão. Tem mais poder de decisão, seguindo os procedimentos aprovados. Esta ficou mais responsável, pois o Instituto tem que operar no âmbito estrito dos recursos disponíveis.

A relação do IMPA com o MCT, sob o modelo OS, comparando-se à sua atuação anterior como entidade integrante da estrutura da Administração Pública mudou substantivamente. Enquanto anteriormente essa relação concentrava-se nas nomeações dos dirigentes e na definição do orçamento, já sob o novo formato, o planejamento orçamentário conjunto aperfeiçoou-se e se acentuou muito, já que o modelo condiciona o orçamento a uma negociação de metas e objetivos. “Além disso, a presença de um representante do MCT no Conselho de Administração significa que a interação é contínua”. Assim, apesar do modelo OS implicar maior autonomia, ela conduziu de fato a uma interação mais intensa com o MCT.

O IMPA passou a ser mais auditado do que era antes, mas as contas são aprovadas em tempo recorde.

Observa-se, entretanto, a tendência a limitar a flexibilidade das OS, como ocorreu com as fundações. O dispêndio de recursos obtidos com financiamento público passou a ter que seguir a Lei 8.666/93. Isso asfixia a OS, ainda que não a mate.

7.8.5. RNP

Apesar do contato com dirigente da entidade, a mesma não concedeu entrevista, limitando-se a indicar a fonte das informações em seu próprio site na internet.

Quanto ao questionário enviado ao então diretor Wilson Cury, o retorno do mesmo veio com as informações constantes da página da OS na internet, que realmente se mostra muito completa em relação ao histórico de implantação, suas atividades e os resultados alcançados a cada ano, muito embora não seja possível obter a percepção da instituição quanto à relação com os órgãos de controle e com o MCT.

Deste modo, todas as informações deste capítulo constam do site <http://www.rnp.br/index.php>

7.8.5.1 A criação da RNP e a sua qualificação como Organização Social

A RNP foi criada em 1989 pelo Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) com o objetivo de construir uma infra-estrutura de rede Internet nacional para a comunidade acadêmica. A rede começou a ser montada em 1991. Em 94, já atingia todas as regiões do país.

Entre 2000 e 2001, a rede foi totalmente atualizada para oferecer suporte a aplicações avançadas. Desde então, o *backbone* RNP, como é chamado, possui pontos de presença em

todos os estados brasileiros. Em 2005, a tecnologia do *backbone* é novamente atualizada com *links* ópticos operando a múltiplos *gigabits* por segundo.

A RNP oferece conexão gratuita à Internet para instituições federais de ensino superior ligadas ao Ministério da Educação (MEC), unidades de pesquisa federais ligadas ao MCT, agências de ambos os ministérios e outras instituições de ensino e de pesquisa públicas e privadas. Além da integração do território brasileiro, a rede RNP oferece conexões internacionais para os Estados Unidos. Um universo estimado em mais de um milhão de usuários da comunidade acadêmica brasileira se beneficia dessa infra-estrutura que estimula o progresso da ciência e da educação superior no país.

Desde 2000, a Rede Nacional de Ensino e Pesquisa (RNP) tem se dedicado à promoção do uso de aplicações avançadas em redes de computadores. Telefonia sobre a rede Internet, TV digital transmitida pela rede, educação a distância e videoconferência IP são algumas das aplicações que estão sendo implantadas na forma de novos serviços para os usuários.

7.8.5.2 Os primeiros anos de operação da Organização Social

A RNP foi qualificada como uma Organização Social (OS) em 10 de janeiro de 2002, conforme o Decreto nº 4.077/2002, publicado no Diário Oficial da União.

Em 26 de março de 2002 o Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) e a Associação Rede Nacional de Ensino e Pesquisa ([AsRNP](#)) assinam contrato de gestão para o fomento de atividades de pesquisas tecnológicas em redes e para a operação de meios e serviços de redes avançadas, com os seguintes objetivos estratégicos:

- promover o desenvolvimento tecnológico de novos protocolos, serviços e aplicações de redes;
- prover serviços de infra-estrutura de redes IP (Protocolo Internet) avançadas para atividades de pesquisa e desenvolvimento científico e tecnológico;

- promover a disseminação de tecnologias, através da implantação de novos protocolos, serviços e aplicações de redes, da capacitação de recursos humanos e da difusão de informações.

A Associação Rede Nacional de Ensino e Pesquisa (AsRNP) sociedade civil, sem fins lucrativos, de direito privado e interesse público, viabilizou a institucionalização do projeto RNP original que, criado pelo CNPq em 1989, implantou a base da infra-estrutura de alto desempenho que hoje serve a centenas de instituições de ensino e pesquisa brasileiras.

As metas e os indicadores de desempenho do contrato da AsRNP estão relacionados com a execução do Programa Prioritário de Informática RNP (Sepin/MCT) e abrangem os seguintes processos:

- desenvolvimento tecnológico;
- operação da rede acadêmica;
- capacitação;
- difusão de informações;
- representação internacional e
- gestão institucional.

O peso maior está nos índices de eficiência e eficácia da rede, no grau de satisfação das organizações usuárias primárias e nos critérios de gestão institucional.

O órgão de deliberação superior e de direção da AsRNP é o Conselho de Administração composto por representantes dos Ministérios da Ciência e Tecnologia e da Educação; da Sociedade Brasileira de Computação (SBC); do Laboratório de Arquitetura e Redes de Computadores (LARC); dos Pontos de Presença da RNP; dos associados; e dos usuários.

Essa composição segue a orientação da Lei das Organizações Sociais, que determina que esses órgãos colegiados tenham a participação de representantes do poder público, de entidades da sociedade civil, de associados e de usuários.

A institucionalização da RNP é fruto da experiência acumulada e da competência demonstrada ao longo do período em que o projeto foi executado. Para o futuro, além de manter a qualidade dos serviços de rede prestados e garantir a permanente evolução da infraestrutura que atende à comunidade de ensino e pesquisa nacional, a atuação da AsRNP busca se ajustar ao modelo institucional das OS, que prevê a qualidade na gestão de serviços de interesse público e a transparência de resultados.

Hoje, a AsRNP desempenha papel essencial para a promoção de novos ciclos de desenvolvimento em Internet no Brasil, constituindo-se em uma instituição com competência nas áreas de engenharia de redes (desenvolvimento, projeto, implantação, operação, segurança, suporte, serviços, consultoria), gestão da informação e computação. Como empresa, a AsRNP quer consolidar sua liderança em redes avançadas, conquistada nos mais de 10 anos de história da rede acadêmica.

7.8.5.3 Apreciação do funcionamento do modelo OS

O ato de qualificação da AsRNP como OS, encerra um ciclo formado por uma história de mais de 10 anos de serviços prestados à comunidade acadêmica, na condição de projeto. A qualificação é resultado de uma ação planejada pela própria instituição, com apoio dos ministérios da Ciência e Tecnologia, da Educação e do Planejamento.

A institucionalização da RNP era pensada já desde 1995. O surgimento do modelo de Organização Social, em 1998, deu forma à idéia. Ele é adequado às necessidades de

autonomia da RNP e aos níveis de controle e de transparência exigidos pelo governo para a prestação de serviço de interesse público ao cidadão-cliente.

O primeiro passo dado foi a constituição da Associação Rede Nacional de Ensino e Pesquisa, em 1999, cujo estatuto foi definido de acordo com os requisitos previstos no modelo das OS. Em 2001, uma comissão criada pelo Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), considerando a importância da Tecnologia da Informação (TI) para o mundo atual, recomendou que fosse concluído o processo de qualificação da RNP como Organização Social.

Atualmente, a RNP promove o desenvolvimento de novos protocolos, serviços e aplicações em redes de comunicação de alta capacidade através do backbone RNP2 e implementa projetos de pesquisa tecnológica em redes. O RNP2 interliga mais de 300 instituições de ensino superior e de pesquisa do país e mantém conexões com redes acadêmicas no exterior.

A RNP ainda capacita recursos humanos em áreas como segurança de redes; gerência; roteamento; redes de alta capacidade; novos protocolos e serviços; e administração de sistemas, principalmente para a operação dos pontos de presença do backbone.

Sobre o funcionamento da RNP, baseado no modelo OS, Wilson B. Coury, diretor de Administração e Planejamento da RNP destaca⁷³:

As organizações sociais (OS), conforme definido na Lei 9637, de 15 de maio de 1998, são oriundas da disposição do Poder Executivo em qualificar pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, atendidos os requisitos previstos na Lei.

⁷³ * COURY, Wilson B. **Sobre as organizações sociais**. RNP Notícias nº 8. Rio de Janeiro: Rede Nacional de Ensino e Pesquisa, dezembro de 2001.

Inúmeras atividades do Estado já estão sendo realizadas por entidades privadas. São alguns exemplos dessa nova forma de atuar a Associação Fundação Roquete Pinto, a Associação Instituto de Matemática Pura e Aplicada, a Associação Mamirauá e a Associação Laboratório Nacional de Luz Sincrotron.

O poder público, a partir do exame da competência e da experiência acumulada nessas associações, qualifica-as como OS e destina recursos financeiros para que elas desenvolvam as atividades circunscritas a suas competências. A qualificação é feita pelo presidente da República após minuciosa exposição de motivos do ministro de Estado a quem a execução da atividade está atribuída. Para receber estes recursos, a OS firma com o ministério um contrato de gestão, peça base de explicitação dos compromissos, resultados e metas que se pretende atingir.

As OS tornam mais fácil e direto o controle social, uma vez que nos seus conselhos de administração estão representados diversos segmentos da sociedade civil. Essa dinâmica decorre de uma autonomia administrativa muito maior do que aquela possível dentro do aparelho do Estado. Em compensação, seus dirigentes são chamados a assumir uma responsabilidade maior, em conjunto com a sociedade, na gestão da instituição e na melhoria da eficiência e da qualidade dos serviços, atendendo melhor o cidadão-cliente a um custo menor.

8. O MODELO OS E A FINEP

A FINEP é uma empresa pública vinculada ao Ministério da Ciência e Tecnologia que gere os fundos setoriais do Ministério. É a Secretaria Executiva do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico.

Tendo em vista que a FINEP é a secretaria executiva dos fundos setoriais da área de Ciência e Tecnologia e, portanto, mantém relação direta com as OS, realizaram-se entrevistas com o órgão a fim de verificar como se dá a relação do mesmo com as entidades e sua opinião sobre o modelo. Foram entrevistados o então Superintendente de Planejamento da FINEP, Rogério Medeiros e a então Chefe de Gabinete da Presidência, Maria Aparecida Neves.

Segundo os gestores da FINEP entrevistados, o modelo OS não modifica substancialmente a condição de trabalho da FINEP, e não lhe traz vantagens ou desvantagens, a FINEP trabalha tanto com fundações e outras entidades privadas e públicas e está fora modelo de trabalho governamental no que diz respeito ao uso do SIAFI (sistema de administração financeira do Governo Federal), que é complexo do ponto de vista orçamentário, financeiro, quanto às datas e processos de pagamentos.

Sob o aspecto das compras, a OS não traria vantagens na realização dos processos, pois a FINEP utiliza dinheiro público do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e tecnológico e a utilização desse recurso está sujeita aos parâmetros e procedimentos da lei 8666, das licitações públicas. O tratamento através da lei 8666 deve ser dado ao dinheiro público, independente se a instituição que o aplica é uma OS ou fundação privada.

A Agência deu como exemplo o caso da ABTLuS - Associação Brasileira de Tecnologia da Luz Síncroton, que se valia da estrutura do CNPQ para realizar seus processos de licitação e ao passar a trabalhar sob o modelo de Organização Social está tendo dificuldade em montar as equipes necessárias para administrar corretamente todos os seus recursos, pois os do seu contrato de gestão são geridas de maneira privada e os dos fundos públicos sob a maneira pública.

A FINEP, a partir de seus estudos da Lei de Inovação, está com a preocupação quanto à implantação de unidades para apoiar a relação entre a criação intelectual e o setor produtivo, denominadas NITS – Núcleos de Inovação Tecnológica da Pesquisa.

As NITS deverão fazer a intermediação das negociações entre as universidades, as agências de fomento e as empresas. Isto deverá auxiliar na profissionalização do relacionamento da pesquisa com o setor produtivo, pois o pesquisador deverá concentrar-se na atividade de pesquisa e os NITS se encarregarão de registrar a propriedade intelectual, cuidar das patentes e tornar menos árido o caminho entre a universidade e a empresa.

Nesse contexto abre-se a possibilidade dos NITS serem OS, daí podendo contratar pesquisadores por projeto, diminuindo o quadro fixo dos institutos de pesquisa, a exemplo do ocorrido a partir da criação das leis de incentivo à cultura que já possibilitam o pagamento de pessoal durante o projeto, desde que exista um contrato específico.

Ainda sobre a ótica da FINEP, relembra-se que na discussão da implantação do modelo de organização social houve rejeição dos funcionários ao modelo porque não queriam mudar seu regime de contratação para a CLT. Além disso, os professores recebem seus salários de servidor público e já recebem complementação das fundações de apoio⁷⁴.

No entanto, vale lembrar exemplos de sucesso como a ABTLuS, onde as metas foram montadas com a inteligência da própria entidade. Os indicadores foram montados em conjunto, e foram definidos entre outros, indicadores de pesquisa, de prestação de serviços e de treinamento. Os resultados científicos foram atingidos, os resultados orçamentários também e com o crescimento dos resultados o orçamento da instituição também passou a ser maior. “Era como se o Estado deixasse de ter a obrigação de sustentar uma entidade que não fazia nada”.

Sobre o relacionamento entre a entidade FINEP e as Organizações Sociais levanta-se uma questão de fundo, na qual se busca entender se ela apóia a atividade finalística, ou apoiaria, por exemplo, a formação de uma instituição, para desenvolvimento de uma atividade.

⁷⁴ O que já se encontra limitado pelo acórdão do TCU 2.731, de 2008

Ela apóia a infra-estrutura, tem vários programas de infra-estrutura. Então, as infra-estruturas das universidades estão sendo fortemente apoiadas por esse ambiente; ela tem um programa, que passa pela modernização dos institutos, no qual se incluem a gestão, tecnologias industriais básicas, e também entra a implantação de gestão. Tem apoiado programas reestruturantes, que é uma parceria com os Estados, onde o Estado define qual é a sua prioridade, qual é o projeto prioritário num ambiente de ciência e tecnologia ou inovação. Tem um conjunto de apoios a estudos, e aí passa desde pesquisas, estudos de prospecção, e apóia institucionalmente outras entidades de fomento à pesquisa.

Os NITS foram estruturados nesse ambiente, tem uma estrutura que lida com as universidades, institutos de pesquisa, a micro e pequena empresa, a média e a grande empresa e as organizações não-governamentais, que são os programas sociais. Nesse ambiente estão também os Institutos de Pesquisa, a implantação de sistemas de qualidade nos processos de gestão.

Dáí, a FINEP, tendo em vistas os seus programas de infra-estrutura, pode apoiar a formação de uma OS para atuar na área de Ciência e Tecnologia.

9. OUTROS MODELOS AFINS

Para este capítulo, foram utilizadas as entrevistas com Cristina Perez, Humberto Martins, Maria Tereza Correia, Hélio Graciosa e Carlos Pacheco.

Embora o presente estudo tenha abordado prioritariamente as Organizações Sociais no âmbito da Ciência e Tecnologia, é relevante mencionar a existência de duas Organizações Sociais vinculadas também à esfera de atuação do Ministério do Meio Ambiente, caso do **Centro de Biotecnologia da Amazônia - CBA** e da **Associação Brasileira Para o Uso Sustentável da Biodiversidade da Amazônia - Bioamazônia** e uma entidade que não se configura como OS, vinculada à Ciência e Tecnologia, o **Centro de Excelência em Tecnologia Eletrônica Avançada - Ceitec**, que vem atuando sob outro estatuto jurídico.

9.1. Centro de Biotecnologia da Amazônia – CBA⁷⁵

Em implantação na cidade de Manaus (Amazonas), o Centro foi criado no âmbito do PROBEM/Amazônia, Programa Brasileiro de Ecologia Molecular para o Uso Sustentável da Biodiversidade da Amazônia do Governo Federal. Sua implantação envolve os Ministérios do Meio Ambiente - MMA, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior - MDIC e da Ciência e Tecnologia - MCT.

Em 1999, o Centro firmou Contrato de Gestão com o MMA para execução do PROBEM e em 2003 teve início o Projeto Estruturante, coordenado pela SUFRAMA.

Planejado para ser a mais avançada e inovadora Instituição de Pesquisa e Desenvolvimento dessa natureza, tem como objetivo importante o aproveitamento da estrutura industrial da ZFM⁷⁶, para o estabelecimento de bioindústrias⁷⁷.

⁷⁵ Disponível em <<http://www.suframa.gov.br/cba/>>.

⁷⁶ Zona Franca de Manaus.

O CBA teve a sua pedra fundamental lançada em 1997, no Distrito Industrial da SUFRAMA. No mesmo ano foi criado o Programa Brasileiro de Ecologia Molecular para o Uso Sustentável da Amazônia (PROBEM).

Em 18.03.1999, a Associação Brasileira para o Uso Sustentável da Biodiversidade da Amazônia (BIOAMAZÔNIA) foi qualificada como OS por Decreto do Governo Federal, “com o objetivo de colaborar com a implementação do PROBEM, mediante celebração de contrato de gestão a ser firmado com o Ministério do Meio Ambiente (MMA)”. Nesse mesmo ano foi celebrado o contrato de gestão entre o MMA e a BIOAMAZÔNIA para execução do PROBEM.

Ocorre que, em 2002, por decisão do MMA foi cancelado o contrato de gestão com a BIOAMAZÔNIA, que posteriormente foi desqualificada da condição de OS. Isso coincidiu com a inauguração do prédio do CBA, ocorrida em dezembro desse ano. Assim, inviabilizou-se o modelo de gestão pensado para o CBA, gerando um problema de institucionalização até então não solucionado.

O CBA inexistiu como pessoa jurídica e vem sendo, desde 2003, administrado como um projeto estruturante, coordenado pela SUFRAMA, cujo objetivo é “criar as condições básicas para a operação do CBA”. Ou seja, não tem quadro próprio e funciona apenas com bolsistas. Para sua operação movimentou um fundo fixo e tem o apoio de fundações. Trata-se de uma condição administrativa extremamente complicada – cabendo observar que já há 21 laboratórios em funcionamento.

Nessa condição, o CBA é administrado por uma Comissão de Implantação, coordenada pelo Superintendente Adjunto da Suframa (pois, pela norma, tem que ser cargo em comissão -

⁷⁷ Barbosa, Francisco. A moderna biotecnologia e o desenvolvimento da Amazônia. Cadernos de Ciência & Tecnologia, Brasília, v.17, n.2, p.43-79, maio/ago. 2000

DAS). O então dirigente executivo de fato do Centro (que foi o entrevistado⁷⁸) tem um título informal de “responsável pela implementação e pela operação”.

O dirigente da CBA ainda considera que o modelo OS é o desejável para a gestão do CBA, justificando como segue:

“Percebe-se que, ao longo do primeiro mandato do Presidente Lula houve, de início, um grande distanciamento do conceito de OS, mas que tem havido uma recuperação gradativa do prestígio de algumas OS”.

Assim, foi criada uma nova associação civil sem fins lucrativos, denominada Associação de Biotecnologia da Amazônia (ABA). Seu estatuto preenche todos os requisitos – da legislação das OS e do novo Código Civil (que nem sempre são consistentes) para se qualificar como OS. Essa iniciativa recebeu o estímulo do MDIC⁷⁹, a quem a Suframa está vinculada. Conseguindo se qualificar como OS, seria celebrado um contrato de gestão com o MDIC.

9.2. Associação Brasileira para o Uso Sustentável da Biodiversidade da Amazônia – Bioamazônia

Associação civil, pessoa jurídica de direito privado, de interesse coletivo, qualificada pelo Governo Federal como Organização Social, para colaborar na implementação do Programa Brasileiro de Ecologia Molecular para o uso Sustentável da Biodiversidade da Amazônia - PROBEM/Amazônia visa o desenvolvimento integrado da biotecnologia na Amazônia através da operação de uma rede nacional voltada para a bioprospecção e o apoio ao desenvolvimento de atividades industriais que utilizem de maneira sustentável a biodiversidade da região amazônica.

⁷⁸ Imar César de Araújo, diretor do CBA em 2007.

⁷⁹ MDIC – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio.

Não há muitas informações a respeito desta entidade, seja em seu *website*, seja no atendimento público. Na literatura especializada, esta instituição aparece muitas vezes vinculada à empresa Novartis.

A Bio-Amazonia estava numa fronteira entre a ciência e tecnologia e meio ambiente, mas estava mais vinculada ao Ministério do Meio Ambiente. Todos os envolvidos no processo, à época, conheciam um pouco as idéias do empreendedor da Bio-Amazônia, o Seixas Lourenço, e desconfiavam que a Bio-Amazônia pudesse ser usada para finalidades não condizentes com o modelo e com as políticas públicas, como se constatou posteriormente e deu-se início ao processo de desqualificação.

9.3. Centro de Excelência em Tecnologia Eletrônica Avançada – Ceitec⁸⁰

Em seu estatuto, o Centro de Excelência em Tecnologia Eletrônica Avançada é definido como “entidade jurídica de direito privado, na forma de associação civil sem fins lucrativos, de interesse coletivo”. Tal definição já o aproxima de uma Organização Social. Em entrevista telefônica, foi dito que eles pretendiam ser uma OS, mas a intenção não encontrou amparo dentro do MCT.

Vinculado à Casa Civil do Governo Federal, o Centro tem apresentado desempenho crescente, fato que, segundo a mesma entrevistada, justifica a necessidade de novas contratações que seriam facilitadas por um novo ordenamento jurídico, como OS.

A literatura especializada faz referência ao CEITEC como uma instituição colocada diante do “desafio de transformar suas competências acumuladas – conhecimentos, sistemas, tecnologias – em recursos aptos para garantir a sobrevivência da instituição em um ambiente de mercado” (Prado & Porto, 2002)⁸¹.

⁸⁰ Disponível em <<http://www.ceitec.org.br/>>.

⁸¹Prado, F. O. & Porto, G. S. (2002). Fontes de Tecnologia no Setor de Telecomunicações: Um Estudo Multicaso em Três Multinacionais (MNC's) e um Centro de Pesquisa Instalados no Brasil. XXIII SIMPÓSIO DE GESTÃO DA INOVAÇÃO TECNOLÓGICA. Salvador, Bahia, 6 a 8 novembro 2002.

9.4. Agência de Bacias

O modelo, que foi desenvolvido pelo CNEC para o DNAEE/MME na década de 1980, foi inspirado em modelos europeus. Foi desenvolvido voltado à gestão integrada de recursos hídricos. A finalidade era ter um organismo executivo capaz de articular uma agenda minimamente convergente entre usuários com interesses conflitantes (empresas de energia elétrica, irrigantes, empresas de saneamento) e um espaço para a sociedade civil. Poucas delas funcionam.

Então foi criada a AGIOVAP que é parecida com uma OS. A entidade instituída no primeiro mandato do Presidente Lula chama-se AGIOVAP – Associação de Gestão das Águas do Vale do Paraíba – a agência de bacia. Ela não tem o nome da OS, mas tem trechos da lei idênticos à lei de OS.

9.5. Serviço Social Autônomo

É o modelo do Sebrae, depois adotado pela Apex e, mais recentemente pela Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI). É um modelo inteligente, mas está sendo questionado pelos órgãos de controle. A ABDI, por exemplo, teve muita dificuldade com a formação da equipe, pois passou a haver exigência de concurso público.

Segundo Humberto Martins, por conta da barreira dogmática do início do primeiro mandato do Presidente Lula em torno das OS, virou quase questão de brio pessoal. O que houve foi uma espécie de desorganização dos modelos institucionais, serviço social autônomo não serve para o que foi usado. Então houve uma descaracterização dos modelos, se começou a usar empresa pública para fazer a Empresa Brasileira de Planejamento Energético. “A **Dilma Rousseff**⁸²interferia dizendo que seria feito de qualquer maneira”. Foi feita a empresa estatal:

⁸² Então Ministra de Minas e Energia, Dilma Rousseff.

Empresa Brasileira de Planejamento Energético. É uma empresa estatal, uma empresa pública, que faz o planejamento energético.

Tem um serviço social autônomo, completamente descaracterizado, que revela a insuficiência e a falência dos modelos institucionais tradicionais de fundação. E revela intransigência, podia ter usado o modelo OS tanto para uma coisa quanto para outra, podia ter criado uma instituição de planejamento energético, instituto de pesquisa, que era isso, até porque o planejamento energético é uma prerrogativa do Ministério, do poder público, do Ministério das Minas e Energia. Então não houve uma proposta de gestão da organização governamental.

9.6. Uma outra solução

Encaminhamento distinto, fruto do mesmo processo de publicização que gerou as organizações sociais, foi a adoção do modelo de fundação privada pelo mais importante instituto público de pesquisas do setor de telecomunicações no Brasil.

Esse centro vinha desempenhando um papel estratégico no setor das telecomunicações desde a sua criação, em 1976, como Centro de Pesquisa e Desenvolvimento da empresa Telecomunicações Brasileiras S.A. (Telebrás). Essa sociedade de economia mista, vinculada ao Ministério das Comunicações, era, então, a *holding* das empresas operadoras regionais, caracterizando um monopólio estatal.

O Centro integrou o setor público até 1998. Esteve, nessa fase, prioritariamente dedicado às tecnologias emergentes no campo das telecomunicações. Nesse âmbito, pesquisou, desenvolveu e transferiu para a indústria diversos produtos com tecnologias de ponta, segundo o clássico modelo linear de inovação.

Como parte da Telebrás, o Centro foi utilizado como instrumento de política industrial e tecnológica para o desenvolvimento de todo o setor, inclusive os insumos necessários, segundo a diretriz da substituição de importações. O CPqD, especificamente, também contribuiu expressivamente para a formação de quadros técnicos, gerenciais e executivos nas

áreas de telecomunicação e tecnologia da informação.

Em sintonia com o processo de desestatização ocorrido no Brasil na segunda metade da década de 90, o CPqD tornou-se uma fundação privada em julho de 1998. De acordo com a Lei Geral de Telecomunicações (Lei 9.472/97⁸³), ficara o Poder Executivo autorizado a criar entidade para incorporar o Centro de Pesquisa e Desenvolvimento da Telebrás sob uma de quatro formas: empresa estatal de economia mista ou não; ou fundação governamental, pública ou privada.

É interessante observar que a qualificação como organização social não constava do elenco de alternativas previsto pelo legislador, em que pese a concomitância com o processo de reforma do estado liderado pelo MARE. O modelo OS não foi aventado na ocasião, nem há, hoje, sensação de perda de oportunidade por não ser assim qualificado⁸⁴.

A opção recaiu no modelo de fundação de direito privado, ou seja, uma instituição sem fins lucrativos, com reinvestimento compulsório do superávit e fiscalização do Ministério Público. Essa escolha deveu-se às razões seguintes: flexibilidade administrativa; capacidade de atuação estratégica e proatividade no mercado; isenção técnica pela inexistência de vínculo com grupo empresarial (condição essencial para apoiar a Agência Nacional de Telecomunicações, órgão regulador do sistema); possibilidade de contratação por órgãos públicos com dispensa de licitação; e, capacidade de acessar recursos de fundos e de ser alvo de incentivos à P&D⁸⁵.

Assim, com o aporte de ativos tangíveis e intangíveis antes pertencentes ao Centro, foi instituída a Fundação Centro de Pesquisa e Desenvolvimento em Telecomunicações (CPqD), de direito privado. Seu órgão superior de gestão, o Conselho Curador, é integrado por quatro representantes do Governo e dois representantes de cada um dos segmentos seguintes:

⁸³ Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9472.htm>.

⁸⁴ É importante lembrar que OS é uma qualificação que pode ser outorgada às figuras jurídicas de direito privado de Fundação ou Associação, para que estas venham a firmar Contrato de Gestão com o intuito de gerir bens e serviços públicos, com foco em resultados pactuados.

⁸⁵ Todas essas condições também cabem ao modelo OS.

clientes, operadoras de telecomunicações, instituições científicas e tecnológicas e sociedade civil.

A Diretoria Executiva é remunerada; se, por um lado, o CPqD perde algumas isenções (por exemplo, do recolhimento do Imposto sobre a Renda de Pessoa Jurídica e a isenção da cota patronal do INSS sobre a folha de pagamento), a Fundação ganha em transparência.

Entrevista com o Diretor Presidente da Fundação CPqD mostra uma satisfação com esse modelo, corroborada pelo exame dos resultados substantivos e processuais dessa instituição.

Assim o governo federal também implementou modelos que se assemelham ao das OS, mas não são OS, especialmente por conta de uma resistência ideológica prevalecente no primeiro governo do Presidente Lula, conforme entrevista com o professor Humberto Martins.

10. CONCLUSÃO

Este trabalho foi desenvolvido a partir da análise das teorias da administração pública, com ênfase na teoria gerencial que norteou a reforma do aparelho do Estado brasileiro de 1995. Em seguida foram descritas as diretrizes da reforma e especificamente o modelo de Organizações Sociais, previsto para aplicação nos serviços sociais e científicos não-exclusivos de Estado, bem como os tipos de controle utilizados na administração pública, enfatizando os mecanismos que possuem esse objetivo e vem sendo adotados nas organizações sociais.

O objetivo do trabalho foi investigar os obstáculos à implementação do modelo de Organizações Sociais no Brasil, especialmente na área de Ciência e Tecnologia do Governo Federal, pretendendo demonstrar que os controles previstos para a reforma gerencial da Administração Pública foram adicionados aos controles clássicos já utilizados, causando uma sobreposição de controles no modelo OS, que passou a ter que aferir os resultados, adotar mecanismos de transparência e *accountability* e, também, utilizar-se dos controles clássicos de procedimentos previstos na teoria burocrática.

Para cumprir o objetivo proposto neste trabalho foi realizada uma discussão das teorias burocrática, NPM e gerencial da administração pública, pesquisa documental junto ao Ministério da Ciência e Tecnologia, ao Tribunal de Contas da União e nas normas legais e infra-legais relacionadas ao tema, além da utilização de entrevistas com atores das cinco OS ligadas ao MCT e outros importantes no processo de implantação do modelo OS na esfera federal.

A pesquisa é introduzida por uma justificção teórica do método construcionista, em que foi combinada a pesquisa documental com a análise de entrevistas realizadas em pesquisa anteriormente realizada por este autor e confirmada junto à área de supervisão das organizações sociais do Ministério da Ciência e Tecnologia.

A administração pública brasileira passou por 3 reformas: a reforma do serviço público, a reforma desenvolvimentista e a reforma gerencial. A primeira foi implantada a partir da década de trinta, a segunda no final da década de 60 e a terceira a partir de 1995.

A reforma do serviço público foi baseada predominantemente na teoria burocrática, como uma reação ao modo patrimonialista e clientelista como era administrado o Estado, quando os governantes pautavam suas decisões de governo exclusivamente para a manutenção do poder e a concessão direta de favores em troca de apoio político e voto. A reforma burocrática procurou extinguir o máximo possível de discricionariedade dos agentes públicos impondo a lógica racional legal focada em regras rígidas e imutáveis, gerais para todos os órgãos da administração pública e serviços públicos. A lógica da gestão pública passou a ser na prescrição estrita do que estivesse previsto em lei, ficando o administrador público proibido de tomar decisões com base no que não estivesse previamente autorizado em normas.

Por outro lado, a reforma burocrática também incutiu uma postura da administração pública focada na profissionalização, na impessoalidade, na hierarquização e no controle *a priori* dos procedimentos. Se por um lado seus pressupostos vinham a tornar a gestão pública mais enrijecida e lenta por conta da exaustiva obediência e prescrição dos procedimentos necessários à sua operacionalização, também passou a introduzir na administração pública princípios focados no mérito, como o concurso público e a previsão de carreiras bem estruturadas em que a evolução do funcionário passava a se dar em bases objetivas.

A reforma desenvolvimentista de 1967, advinda com a edição do Decreto-Lei nº 200/67 teve ênfase na descentralização, conferindo autonomia de gestão à Administração Indireta, que passou a realizar primordialmente as atividades governamentais relacionadas à produção e prestação de bens serviços. Nessa reforma foram instituídos na administração pública o planejamento e o orçamento públicos. Muito embora se tenha avançado na modernização da gestão da prestação dos serviços descentralizados, não houve a preocupação de se fortalecer o núcleo estratégico do Estado, criando uma supervalorização das estatais em detrimento do núcleo central do Estado.

A reforma desenvolvimentista foi desfeita com o engessamento de toda a administração pública com a Constituição Federal de 1988.

Em meados da década de 80 surge um movimento reformista denominado NPM – New Public Management, na Inglaterra e nos países anglo-saxões, com o enfoque em se introduzir mecanismos de gestão típicos de mercado na administração pública. Esse movimento, muito embora não previsse expressamente no seu receituário a premissa neoliberal de diminuição do

tamanho do Estado, foi implementado durante os governos conservadores de Margareth Thatcher, na Inglaterra, e Ronald Reagan, nos Estados Unidos, que acoplaram a visão neoliberal às suas reformas, de modo que o NPM foi imiscuído com a ideologia neoliberal em tais países, assim como na Nova Zelândia e Austrália.

A NPM é então um campo de discussão política e profissional, conduzida internacionalmente que engloba temas relativos à gestão pública, incluindo a política pública de gestão, liderança executiva, design de organizações e operações de governo, com grande ênfase na *performance* com a medição de resultados, a contratualização das organizações como forma de se criar ambientes de quase-mercados com o estímulo da competitividade.

Entretanto, a NPM, devido especialmente aos aspectos culturais e políticos diferentes nos diversos dos países, não pode ter o seu receituário simplesmente transposto, com base na experiência anglo-saxônica. Como exemplo de aplicações customizadas derivadas da NPM, temos a França e Alemanha, que adotaram alguns mecanismos, porém adaptados às suas especificidades locais.

O Brasil elaborou sua reforma do Estado de 1995 com base nos pressupostos gerenciais da NPM, porém excluindo o receituário ideológico neoliberal que acompanhou as reformas dos governos conservadores da Inglaterra e Estados Unidos da década de 80, que focavam na diminuição do tamanho do Estado como meio para se diminuir as despesas públicas.

A reforma gerencial da gestão pública brasileira inovou quando teve o seu foco principal no fortalecimento do núcleo estratégico do Estado, cujo papel é o de formular as políticas públicas, de modo a tornar o Estado mais forte e ampliar o seu poder extroverso, de forma que este possa intervir na economia e nas questões importantes para o bem estar da população, além da preservação das atividades estratégicas do Estado e a criação das carreiras de Estado. Aliado a isso, foi aperfeiçoado o ideal weberiano com o planejamento e realização de grande quantidade de concursos públicos e o reforço do ideal meritocrático.

A reforma gerencial também desenvolveu uma classificação das atividades e serviços do Estado, dividindo-os em setores e prevendo formas de propriedade públicas e privadas para a sua gestão, levando-se em conta a análise quanto à natureza de tais atividades, se exclusivas de Estado ou não exclusivas, de modo a se prever a formalização de parcerias para gestão daqueles não-exclusivos, como os serviços sociais e científicos, além da proposta de

desestatização das atividades de produção de bens e serviços para o mercado, mediante a transferência da gestão para o setor privado, mediante concessão, devidamente regulado e fiscalizado pelo Estado.

A reforma gerencial concebida durante o primeiro governo do presidente Cardoso, pelo Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, Luiz Carlos Bresser Pereira, não pode ser confundida com o receituário da NPM, muito embora utilize instrumentos gerenciais para as organizações do Estado que foram nela preconizados. Também é muito diferente do que tentou-se fazer nos anos iniciais da década de 90 no Brasil durante o governo Collor, que gerou um desmantelamento do Estado com a concepção do Estado mínimo.

A reforma gerencial procurou superar as práticas burocráticas e patrimonialistas que se apresentavam como entraves ao funcionamento dos órgãos estatais, estimulando a profissionalização da gestão, a segurança e a efetividade.

A partir da implementação da reforma gerencial na esfera federal, estados e municípios brasileiros passaram a implementar o seu receituário de fortalecimento do núcleo estratégico e das atividades exclusivas de Estado e de parcerização dos serviços sociais e científicos com o terceiro setor (público não-estatal). Além da ampla utilização da contratualização de resultados com os próprios órgãos integrantes do aparato estatal, assim como com as parcerias formalizadas com Organizações Sociais e OSCIPs que vem paulatinamente assumindo a gestão de serviços sociais e científicos diretamente à população, com intensa supervisão estatal.

O modelo OS insere-se na reforma gerencial com uma redefinição do modo de propriedade na gestão dos serviços sociais e científicos, passando da gestão pública para a gestão privada. Não há que se confundir com privatização ou desestatização, pois o serviço não-exclusivo cuja gestão é parcerizada com uma OS continua sendo público, fomentado e garantido pelo Estado. Daí, as OS passam a trazer para os serviços públicos sociais e científicos três aspectos importantes: (i) parceria com entidades da sociedade civil especializadas em cada tema; (ii) agilidade e flexibilidade de gestão; e, (iii) instrumentos de pactuação e medição de resultados (contratos de gestão).

A hipótese do trabalho foi que o modelo OS implementado na área de Ciência e Tecnologia do Governo Federal tem sido alvo de um amplo leque de mecanismos de controle, em maior quantidade que os adotados para a gestão de organizações estritamente estatais, tendo em vista que não houve substituição dos modos de controle, dos meios para os fins, como previsto na reforma gerencial e, adicionalmente, foi agregado o controle dos resultados aos controles clássicos já aplicáveis à Administração Pública.

Com a finalidade de se buscar a confirmação da hipótese, foi realizada ampla investigação junto aos normativos legais relacionados ao modelo OS federal, além de decisões administrativas, acórdãos e pareceres que demonstram a tensão permanente entre as áreas de gestão e controle da Administração Pública Federal acerca do funcionamento do modelo OS, além da posição atual da Ação Direta de Inconstitucionalidade contra a Lei nº 9.637/98, que tramita no Supremo Tribunal Federal desde o ano de 1998. A análise de todo o acervo documental foi complementada pelas entrevistas realizadas na pesquisa de Alcoforado e Plonski, de 2007, e por nova entrevista em profundidade realizada com a Coordenação Geral de Supervisão e Acompanhamento das Organizações Sociais, do Ministério da Ciência e Tecnologia.

A análise documental combinada com as entrevistas realizadas conseguiu demonstrar que a tensão entre os aspectos gestão e controle no modelo OS tem origem desde o seu nascedouro, primeiramente com a oposição de áreas corporativistas da administração pública que estavam interessadas em manter o seu status e espaço de ação na máquina administrativa, além de uma rejeição ideológica ao modelo de setores da política partidária nacional.

Logo no início da vigência da Lei nº 9.637/98, mesmo antes de se realizar qualquer regulamentação da operacionalização do modelo, veio o primeiro movimento do controle estatal, quando o TCU expediu a Decisão Normativa nº 592/98, que definiu que o modelo de prestação de contas das OS deveria ser o mesmo aplicável às organizações integrantes da Administração Pública. Essa decisão vingou e foi imposta no vácuo da inexistência de regulamentação da operacionalização do modelo, que não foi realizado pela área responsável pela gestão pública do Governo Federal na época da edição da lei de OS e da inauguração das atividades das duas primeiras entidades a funcionar com este modelo: O Laboratório de Luz Síncroton, em Campinas, e a então TVE Brasil, atual REDE Brasil, no Rio de Janeiro, sendo geridas, respectivamente, pela ABTLuS – Associação Brasileira de Tecnologia de Luz

Síncroton e pela ACERP – Associação de Comunicação Educativa Roquete Pinto, da qual este autor atuou como Diretor Administrativo Financeiro no período de 1998 a 2000, justamente na estruturação da Organização Social.

Também no mesmo ano de início do funcionamento do modelo OS na esfera federal o Partido dos Trabalhadores – PT e o Partido Democrático Trabalhista – PDT ingressaram com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade no STF, questionando a constitucionalidade de toda a Lei nº 9.637/98. Esta ADIn ficou estacionada até o ano de 2007, quando finalmente foi apreciada o pedido referente à medida cautelar quanto à suspensão dos efeitos da referida lei, que foi indeferida em plenário, seguindo-se o voto do relator Ministro Gilmar Mendes. Essa ADIn ainda se arrasta até hoje, contando com os votos de dois ministros da Suprema Corte, que na interpretação deste autor, se mostram favoráveis ao modelo, muito embora o relator tenha mantido a opinião quanto à inconstitucionalidade de alguns poucos dispositivos da lei, que não alteram a essência nem a aplicabilidade do modelo OS. Muitos desses dispositivos, inclusive, já foram aperfeiçoados nas legislações posteriores de Estados e Municípios, como por exemplo a “necessidade” de processo seletivo para escolha das OS que passarão a gerir serviços públicos e o caráter vinculante da própria qualificação das entidades com o título de OS (a ausência de processo seletivo e a discricionariedade da qualificação permanecem com a constitucionalidade questionada pelo voto do relator da ADIn).

Em 2005, a Controladoria Geral da União – CGU e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG propuseram à Presidência da República a edição de um decreto que veio a normatizar os “procedimentos” de compras e contratação de serviços das Organizações Sociais. O Decreto nº 5.504/2005 estabeleceu a exigência da utilização da ferramenta do pregão eletrônico e da utilização da lei de licitações públicas, lei nº 8.666/93. Esse decreto vai de encontro ao dispositivo da própria lei federal de OS que estabelece a utilização de regulamento próprio de compras e aquisições⁸⁶.

A partir daí, o TCU passou a auditar as OS não somente em seus resultados, como estava previsto na concepção e definição do modelo, mas também os procedimentos das entidades,

⁸⁶ O voto do relator da ADIn 23/DF, ministro Ayres Britto é contrário à posição do decreto nº 5.504/05, quando aceita o regulamentos de compras do modelo OS como normativo para seus procedimentos licitatórios.

da mesma forma como é feito nos órgãos da Administração Pública e pelas mesmas regras. Como resultado dessa sistemática de auditoria de procedimentos na operação das OS, surgiram relatórios de auditoria em que foram sendo gerados Acórdãos a eles correspondentes, que criaram obrigações de fazer para as organizações, de modo que o não acolhimento de tais decisões do TCU poderiam gerar multas e outras penalidades aos gestores das Organizações Sociais.

A primeira OS em que foi expedido acórdão pelo TCU para obriga-la a cumprir o Decreto nº 5.504/05, quanto à utilização da lei de licitações públicas foi a ABTLuS, que recorreu ao próprio Tribunal contra a decisão burocratizante e estatizante, sem obter êxito na sua pretensão. Ou seja: o TCU manteve a decisão proferida anteriormente no Acórdão 2.490/2005.

Aliada ao controle de procedimentos sobre as compras e aquisições com base na lei nº 8.666/93, o TCU em novo Acórdão nº 1.509/2012, desta vez em relação à auditoria realizada na OS CGEE, aponta que a entidade deveria correlacionar as ações orçamentárias às metas e ações pactuadas no contrato de gestão. Mais uma vez, o viés burocratizante do controle público vem impor ao modelo OS uma prática própria dos órgãos integrantes da Administração Pública, que trabalham com a lógica do orçamento público, em detrimento das vantagens de flexibilidade financeiras próprias do modelo OS, em que o montante total de recursos provenientes do contrato de gestão pode ser aplicado em qualquer despesa para a sua consecução geral, e não por meta ou rubrica específica.

Como uma reação das áreas de gestão do governo federal, em 2007 foi editado um novo decreto, nº 6.170/07, que passou a normatizar as transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, prevendo que as entidades deverão utilizar-se dos princípios da administração pública para a aquisição de produtos e contratação de serviços, o que por si só já foi um avanço em relação à burocratização imposta pelo decreto de 2005, e que é condizente com os dispositivos preconizados na lei nº 9.637/98.

Porém esse novo decreto de 2007 não foi facilmente absorvido pelas áreas de controle, tanto é que a consultoria jurídica do MPOG teve que se pronunciar formalmente no ano de 2008 acerca do conflito de normas (os decretos de 2005 e o de 2007), opinando pela derrogação do decreto nº 5.504/05, sob a alegação de ter sido editada norma de mesma hierarquia e em data

posterior versando sobre o mesmo assunto. Essa posição foi acolhida pela consultoria jurídica do MCT em parecer de 2009 para as suas OS.

No mesmo ano de 2009, a mesma consultoria jurídica do MCT alterou sua posição quanto ao conflito de regras dos dois decretos, passando da concordância com a validade do decreto nº 6.170/07 para a opinião quanto à devida utilização do decreto nº 5.504/05, com base na jurisprudência dos Acórdãos do TCU e sob a alegação de que este trata de norma específica e, portanto, se sobrepõe para o caso das OS.

Tendo em vista o conflito de posições de órgãos jurídicos de mesmo status dentro da Administração Pública Federal (MPOG e MCT) sobre o mesmo tema, a Advocacia-Geral da União – AGU foi instada a se manifestar formalmente e, com base em manifestação anterior do Advogado-Geral da União na ADIn 1923/DF que tramita no STF sobre a constitucionalidade da lei federal de OS, expediu novo parecer padronizando o entendimento acerca do tema, válido para todas as consultorias jurídicas dos órgãos da Administração Pública Federal, visto que neste caso, trata-se de manifestação de órgão com hierarquia superior. Deste modo, a AGU opinou pela validade do Decreto nº 6.170/07 para as OS e propôs, ao mesmo tempo, a revisão dos Acórdãos nº 601/2007 e nº 2.569/2011, ambos do TCU.

Com base no parecer da AGU, que é contrário aos acórdãos do TCU que impõem a utilização da lei nº 8.666/93 pelas OS, o MCT publicou a Portaria nº 967/2011, que tratou de regulamentar as atividades de promoção, acompanhamento, avaliação e fiscalização dos contratos de gestão celebrados com OS no âmbito do Ministério.

Adicionalmente e como complemento à análise documental realizada para a confirmação da hipótese deste trabalho, foram analisadas as entrevistas realizadas na pesquisa realizada por Alcoforado e Plonski no ano de 2007 com as 5 OS do MCT e alguns atores que interagiram com o modelo durante a sua concepção e implantação, assim como com órgãos de fomento e controle.

Das entrevistas, conseguiu-se obter informações sobre o histórico da implementação das OS de C&T e, também, observar o contexto em que se deu a adoção do modelo pelo MCT, quando ficou demonstrado que a área trabalha com múltiplos modelos organizacionais,

inclusive o de organizações sociais. A demanda por modelos flexíveis na área vem de muito tempo, talvez até antes da criação do MCT em 1985.

As primeiras OS de C&T assumiram o LNLS – Laboratório Nacional de Luz Síncroton, o IMPA – Instituto de Matemática Pura e Aplicada e o Projeto Mamirauá. O papel exercido pelos respectivos dirigentes de cada instituto e projeto foram cruciais para o pontapé inicial da adoção do modelo nas suas áreas pela credibilidade que cada um deles tem e pela liderança junto aos atores envolvidos em cada caso.

Posteriormente foram firmados contratos de gestão com as outras duas OS do MCT, a RNP – Rede Nacional de Ensino e Pesquisa e o CGEE – Centro de Gestão e Estudos Estratégicos.

Das entrevistas pode-se demonstrar aspectos importantes da trajetória da implementação do modelo OS na área, como a conjuntura própria de cada laboratório e projeto que passou a ser gerido por Organizações Sociais, assim como a mudança de postura do MCT em relação ao modelo OS com a assunção do governo do presidente Lula em 2003. Atitude essa que se transformou com a primeira alteração do comando do MCT, no início de 2004, quando o então Ministro Eduardo Campos reverteu a atitude negativa anterior e passou a ter um comportamento favorável ao modelo, que foi seguido pelo seu sucessor, o Ministro Sérgio Machado Rezende.

Também se pode obter as opiniões dos atores que atuaram tanto na direção das OS quanto no próprio MCT, que corroboram quanto à indicação do modelo OS para as atividades que já atuam desta forma, com ressalvas de que o modelo é bom para instituições com missão definida e que tenham uma liderança forte em sua área para a implementação do modelo. Além disso, explicitam que o modelo OS, por si só, não é um “remédio” para corrigir problemas de instituições mal geridas ou que tenham conflito ou indefinição de sua missão.

Um outro ponto importante identificado nas entrevistas foi quanto à deficiência no fortalecimento dos quadros do MCT, para desenvolver as atividades de formulador de políticas de C&T e avaliar resultados dos institutos de pesquisa, tanto os operados por OS como os integrantes da própria estrutura do Ministério, já que os especialistas de cada área estão alocados dentro dos próprios institutos e laboratórios avaliados. Essa deficiência, ao que parece, foi superada com a instituição de comitês com especialistas oriundos de diversas

universidades e que tenham relação com o objetivo contratualizado pelo MCT e seus institutos e laboratórios.

Os obstáculos à implementação do modelo de Organizações Sociais na Administração Pública Federal, são muitos, que vão desde a rejeição ideológica ao modelo, até a sobreposição dos controles de resultados aos controles clássicos já utilizados para os órgãos estatais.

Ainda há uma rejeição à expansão do modelo OS dentro do próprio MCT, assim como sua disseminação para outras áreas de serviços sociais como a saúde e educação.

Então, dado todo o exposto e tendo em vista toda a análise documental e das entrevistas realizadas para a elaboração deste trabalho, consegue-se provar a hipótese de que o modelo OS implementado na área de Ciência e Tecnologia do Governo Federal tem sido alvo de mais mecanismos de controle que os adotados para a gestão de organizações estritamente estatais, tendo em vista que não houve substituição dos modos de controle, dos meios para os fins, e adicionalmente foi agregado o controle dos resultados aos controles clássicos já aplicáveis à Administração Pública.

Sugere-se, então, como desdobramento do presente trabalho, a realização de pesquisa junto aos órgãos de controle interno da administração pública federal e do TCU, órgão de controle externo, para investigar os motivos pelos quais ainda há grande dificuldade em se modificar o modo de funcionamento do controle e a substituição dos controles clássicos por mecanismos de transparência e *accountability*, além dos controles dos resultados.

Uma outra pesquisa interessante pode ser um comparativo dos comportamentos dos órgãos de controle do estados e das capitais quanto ao modelo OS, pois ao que parece, estes órgãos tem tido maior aceitabilidade do modelo e da mudança na sua forma de atuação do que o TCU e CGU.

11. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Responsabilização pela competição administrada. In: Responsabilização na Administração Pública, coords. Luiz Carlos Bresser-Pereira e NuriaCunill, São Paulo: CLAD/Fundap, 2006.

ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. Revista de Administração Pública, 2007, vol.41, no.spe, p.67-86. ISSN 0034-7612.

ALCOFORADO, Flávio Carneiro Guedes. Flexibilidade organizacional e adaptação à cultura setorial: o caso das organizações sociais no Brasil. In: IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 - 5 Nov. 2004.

ALCOFORADO, F. C. G., PLONSKI, G. Ary. Avaliação do modelo de Organizações Sociais na área de Ciência e Tecnologia, 2007. (Relatório de pesquisa)

ALCOFORADO, Flávio. As organizações sociais e o seu controle. In: MEDEIROS, Paulo César e LEVY, Evelyn (orgs.). Construindo uma nova gestão pública. Coletânea de textos do I Ciclo de Palestra organizado pela Escola de Governo do RN. Natal, RN: SEARH/RN, 2010.

ANASTASIA, Fátima. Responsabilização pelo controle parlamentar. In: Responsabilização na Administração Pública, coords. Luiz Carlos Bresser-Pereira e NuriaCunill, São Paulo: CLAD/Fundap, 2006.

ARGYRIS, Chris. Personalidade e organização. Rio de Janeiro: Programa de Publicações Didáticas – Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional – USAID, 1968.

BALBACHEVSKY, Elizabeth. Stuart Mill: liberdade e representação, in: Weffort, Francisco C. Os clássicos da política 2. 11ª edição, Ática, São Paulo, 2006.

BARZELAY, Michael. Atravesando la burocracia: una nueva perspectiva de la administración pública. Tradução de Breaking Through Bureaucracy: a new vision for managing government. Fondo de Cultura Economica. Mexico, DF: 1998.

BARZELAY, Michael. The new publicmanagement: a bibliographicalessayforLatin American (and other) scholars. In: V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, Rep. Dominicana, 24 - 27 Oct. 2000.

BOURDIEU, Pierre; CHAMBOREDON, Jean-Claude e PASSERON Jean-Claude. A profissão de sociólogo: preliminares epistemológicas. Tradução de Guilherme João de Freitas Teixeira. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

BOWDITCH, James L. e BUONO, Anthony F. Elementos de comportamento organizacional. Tradução de José Henrique Lamendorf. São Paulo: Pioneira, 1992.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>.

BRASIL. Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8958.htm>

BRASIL. Decreto nº 5.504, de 5 de agosto de 2005. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5504.htm>.

BRASIL. Decreto nº 5.563, de 11 de outubro de 2005. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5563.htm>

BRASIL. Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6170.htm>

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm>

BRASIL, Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9637.htm>.

BRASIL, Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9790.htm>.

BRASIL, Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10406.htm>.

BRASIL, Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.973.htm>.

BRASIL. Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11196.htm>

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado / Secretaria da Reforma do Estado. Organizações Sociais. / Secretaria da Reforma do Estado. Brasília: Ministério da Administração e Reforma do Estado, 1997.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. Portaria nº 967, de 21 de dezembro de 2011.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. Revista do Serviço Público/Fundação Escola Nacional de Administração Pública. Vol. 120, nº 1, jan-abr 1996. Brasília: ENAP.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A Reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle / Luiz Carlos Bresser Pereira. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. 58 p. (Cadernos MARE da Reforma do Estado; v.1).

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Editora 34; Brasília: ENAP, 1998.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, NuriaCunill (Org.) O público não-estatal na reforma do Estado. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1999.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O modelo estrutural de governança pública. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado – RERE. N° 10, junho/julho/agosto 2007. Salvador, BA. Disponível em <<http://www.direitodoestado.com.br/>>

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Os primeiros passos da Reforma Gerencial de 1995. In: Novos caminhos da gestão pública: olhares e dilemas. MEDEIROS, Paulo César e LEVY, Evelyn (orgs.). Rio de Janeiro: Qualitymark; Brasília, DF; CONSAD, 2009. (a)

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Construindo o Estado republicano: democracia e reforma da gestão pública; tradução: Maria Cristina Godoy. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009. (b)

CÂMARA DA REFORMA DO ESTADO, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília: Presidência da República, 1995.

CAMPELLO DE SOUZA, Maria do Carmo. Estado e partidos políticos no Brasil (1930 a 1964). Ed. Alfa-Omega. 3ª edição. São Paulo, 1990.

CENEVIVA, Ricardo e FARAH, Marta. Democracia, avaliação e *accountability*: a avaliação de políticas públicas como instrumento de controle democrático. Trabalho apresentado no ENAPG 2006, realizado em São Paulo, entre 24 e 26 de novembro de 2006.

CLAD, Uma nova gestão pública para a América Latina – Documento do CLAD – Outubro de 1998.

COSTIN, Claudia. Administração Pública. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

CUNILL GRAU, Nuria. Responsabilização pelo controle social. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; CUNILL GRAU, Nuria (coords.). *Responsabilização na Administração Pública*. São Paulo: CLAD/Fundap, 2006. pp. 263-320.

DUARTE, Jorge. Entrevista em profundidade. In: DUARTE, Jorge e BARROS, Antônio. Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação, 2. Ed., 2. Reimpr., São Paulo: ATLAS, 2008.

ESPÍRITO SANTO. Lei Complementar n° 489, de 21 de julho de 2009.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. *Revista de Administração Pública*, Ed. FGV, v.35, n.1, p.119-44, jan./fev. 2001.

FERRAREZI, Elisabete. *O novo marco legal do terceiro setor no Brasil*. Brasília: Comunidade Solidária, 2001.

FIRMINO, Sandra. Política de compensação dos desequilíbrios territoriais e governança na União Europeia: um exemplo de multi-levelgovernance. In: *XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reformadel Estado y de laAdministración Pública, Buenos Aires, Argentina, 4 - 7 nov. 2008*.

FOUCAULT, Michel. Vigiar e Punir: nascimento da prisão; tradução de Raquel Ramallete. Petrópolis, Vozes, 1987.

GROISMAN, Enrique e LERNER, Emilia. Responsabilização pelos controles clássicos. In: Responsabilização na Administração Pública, coords. Luiz Carlos Bresser-Pereira e NuriaCunill, CLAD/Fundap, São Paulo, 2006.

JARQUÍN, Edmundo. Apresentação. In: Responsabilização na Administração Pública, coords. Luiz Carlos Bresser-Pereira e NuriaCunill, São Paulo: CLAD/Fundap, 2006.

KETLL, Donald F. A revolução global: reforma da administração do setor público. In: Reforma do Estado e administração pública gerencial, orgs. Luis Carlos Bresser Pereira e Peter K. Spink, 7ª ed. Rio de Janeiro, Editora FGV 2005.

MARCONI, Nelson. El fortalecimiento de las carreras de Estado: la experiencia brasileña. Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 15, Caracas, Oct. 1999.

MARTINS, Humberto Falcão. Levantamento dos serviços sociais autônomos, entidades qualificadas como organizações sociais e organizações da sociedade civil de interesse público no Brasil. XIV CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Salvador de Bahia, 27 - 30 oct. 2009.

MATIAS-PEREIRA, José. Curso de administração pública: foco nas instituições e ações governamentais, São Paulo, Atlas, 2008

MAY, Tim. Pesquisa Social: questões, métodos e processos. Trad. Carlos Alberto Silveira Netto Soares. 3. Ed. Porto Alegre: Artmed, 2004.

MINAS GERAIS. Decreto nº 44.914, de 03 de outubro de 2008.

MINAS GERAIS. Lei nº 14.870, de 16 de dezembro de 2003.

MORALES, Carlos Antonio. Provisão de serviços sociais através de organizações públicas não-estatais. Aspectos gerais. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill (Org.) *O público não-estatal na reforma do Estado*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1999.

MORGAN, Gareth. Imagens da organização. Tradução de Cecília Whitaker Bergamini, Roberto Coda. São Paulo: Atlas, 1996.

MORGAN, Gareth. Imagens da organização: edição executiva. Tradução Geni G. Goldschmidt. – 2ª ed. – São Paulo: Atlas, 2002.

NUNES, Edson. A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.; Brasília, DF; ENAP, 1997.

PACHECO, Carlos Américo. Possibilidades e dificuldades das organizações sociais. In: LEVY, E. e DRAGO, P. A. – *Gestão Pública no Brasil Contemporâneo*. São Paulo, Edições Fundap, 2005. pp. 88-96

PACHECO, Regina S. V. M., Proposta de reforma do aparelho do Estado no Brasil: novas idéias estão no lugar. In: *Administração Pública Gerencial: A Reforma de 1995: Ensaio sobre a Reforma Administrativa Brasileira no Limiar do Século XXI*. UnB / ENAP, p. 97-122, Brasília, 1999.

PINHEIRO, Odette de Godoy. Entrevista: uma prática discursiva. In: SPINK, Mary Jane P. (org.). *Práticas discursivas e produção de sentidos no cotidiano: aproximações teóricas e metodológicas*. São Paulo: Cortez, 2000.

POLLITT, Christopher. The New Public Management: an overview of its current status. *Administrative Science Management Public*. Bucuresti, 8/2007. http://www.ramp.ase.ro/en/data/files/articole/8_01.pdf

POLLITT, Christopher and BOUCKAERT, Geert. *Public Management Reform: a comparative analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford University Press. 3rd ed. New York, 2011.

POLLITT, Christopher and DAN, Sorin. The impacts of the New Public Management in Europe: a meta-analysis. Paper submitted for the EGPA permanent study group II – Performance in the Public Sector, 7-10 September 2011, Bucharest.

PORTER, Michael E. Atitudes, valores, crenças e a microeconomia da prosperidade. In: HARRISON, Lawrence E. e HUNTINGTON, Samuel P. Tradução de Berilo Vargas. Rio de Janeiro: Record, 2002.

PRADO, Otavio. (2004). *Governo eletrônico e democracia: a publicização das contas públicas das capitais brasileiras*. Dissertação de mestrado – Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

QUIRÓS, Mario Mora. Responsabilização pelo controle de resultados. In: Responsabilização na Administração Pública, coords. Luiz Carlos Bresser-Pereira e Nuria Cunill, São Paulo: CLAD/Fundap, 2006.

REZENDE, Flávio da Cunha. Por que reformas administrativas falham?. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol. 17, nº 50, outubro/2002. ANPOCS.

RINNE, Jeffrey. Improving performance in Brazil's Health Sector: Comparing personnel management & performance in São Paulo's traditional public & "social organizations" hospitals, 2005.

SANO, Hironobu. Nova gestão pública e *accountability*: o caso das organizações sociais paulista. Dissertação apresentada ao Curso de Pós-graduação na FGV/EAESP. São Paulo, 2003.

SANTOS, Fabiano. *O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão*. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

SÃO PAULO, Lei Complementar nº 846, de 04 de junho de 1998.

SÃO PAULO, Lei Complementar nº 1.095, de 18 de setembro de 2009.

SCHEIN, Edgar H. Guia de sobrevivência da cultura corporativa. Tradução de Mônica Braga. Rio de Janeiro: José Olympio, 2001.

SPINK, Mary Jane P. e MENEGON, Vera Mincoff. A pesquisa como prática discursiva: superando os horrores metodológicos. *In*: SPINK, Mary Jane P. (org.). Práticas discursivas e produção de sentidos no cotidiano: aproximações teóricas e metodológicas. São Paulo: Cortez, 2000.

TATAGIBA, Luciana. Os Conselhos Gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. *In*: Evelina Dagnino. (Org.). Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002, v. , p. 47-105.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. Flexibilização organizacional, mito ou realidade? Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.

VERONESE, A. A busca de um novo modelo de gestão para a ciência, tecnologia e inovação na política do MCT (1995-2002). *RAP* Rio de Janeiro 40(1):107-25, Jan./Fev. 2006.

WEBER, Max. Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa; revisão técnica de Gabriel Cohn, 4ª ed. – Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000, 2009 (reimpressão).

WEBER, Max. Parlamentarismo e governo numa Alemanha reconstruída: uma contribuição à crítica política do funcionalismo e da política partidária. *In*: Os Pensadores. Abril Cultural, 1980.

APÊNDICES

Modelos dos questionários orientadores das entrevistas.

Questionário 1 – aplicado junto à Coordenação Geral de Supervisão e Acompanhamento das Organizações Sociais do MCT (dezembro de 2011 a janeiro de 2012)

1. A CGU audita as OS? Essa auditoria é feita em cima dos resultados alcançados, aos preços praticados e aos procedimentos (os 3 ou 2 ou 1)?
2. As OS utilizam a lei 8.666 para suas compras e contratações de serviços? Ou somente seus regulamentos?
3. Qual a forma de seleção de pessoal pelas OS? Concurso público ou seleção com regras próprias?
4. As OS utilizam pregão eletrônico?
5. O MCT compara o desempenho de uma OS com outra OS?
6. O MCT compara o desempenho das OS com as outras unidades de pesquisa integrantes da máquina estatal?

Roteiro de Entrevista 1 – MCT e demais atores – Pesquisa Alcoforado e Plonski (2007)

Implantação do modelo de OS nas instituições de Ciência e Tecnologia

Razões para as instituições da Ciência e Tecnologia tornarem-se OS

Comparativo do Desempenho de Instituições Geridas como OS

A relação atual entre a “OS” de Ciência e Tecnologia e o MCT

A relação atual entre a “OS” e os órgãos de controle

Elaboração das políticas de ciência e tecnologia

O resultado da representação do governo nos conselhos das OS

Recomendações um projeto ou um órgão público estatal, no campo da Ciência e Tecnologia, ou uma idéia de um grupo de pessoas que se considera trabalhar pela OS.

Pontos positivos e negativos de uma instituição pública tornar-se OS

Roteiro de Entrevista 2 - Entidades Transformadas em OS - Pesquisa Alcoforado e Plonski (2007)

1. Quais as razões para a entidade ter sido ‘transformada’ em OS?
2. que é diferente em ser OS em relação à situação anterior, como órgão público estatal?
3. Quais as mudanças (avanços e retrocessos) que o modelo propiciou em relação aos seguintes aspectos:
 - a) Desenho institucional
 - b) Gestão
 - c) Produção
 - d) Recursos humanos
 - e) Compras
 - f) Controle
 - g) Outras áreas/temas que o interlocutor considerar relevantes
4. que se esperava alcançar quando a entidade foi ‘transformada’ em OS e que não ocorreu? Por que?
5. Que resultados foram alcançados e que não o seriam se a entidade não se tivesse ‘transformado’ em OS?
6. Quais os impactos do modelo OS sobre os resultados da entidade? [Especificar para os principais indicadores de desempenho pactuados]
7. O que foi modificado no modelo da entidade desde a sua ‘transformação’ em OS?
8. Como mudou a relação da entidade com o órgão supervisor?
9. Como mudou a relação da entidade com os diversos órgãos de controle?

10. Qual a segurança jurídica dos atos praticados como dirigente de OS?
11. Qual a sua avaliação global da operação do modelo OS?
12. Que recomendações dá para um órgão público estatal do campo da C&T que considera se 'transformar' em OS?

ANEXOS

1 – Acórdão TCU nº 2.490/2005

2 – Acórdão TCU nº 601/2007

3 – Acórdão TCU nº 1.305/2007

4 – Acórdão TCU nº 2.569/2011

5 – Acórdão TCU nº 1.509/2012

6 – Manifestação da AGU – Advocacia Geral da União na ADIn 1.923/DF

7 – Manifestação da PGR – Procuradoria Geral da República na ADIn 1.923/DF

8 – Pedido de preferência de julgamento da ADIn 1.923/DF

9 – Parecer da AGU